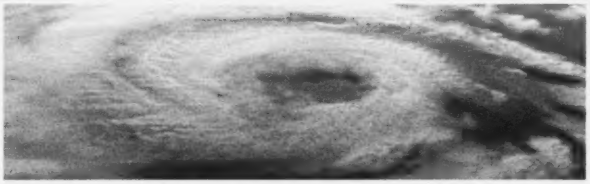
Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel 2016



Volume 1 de 2

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le Volume 1 du *Rapport annuel 2016* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk

Automne 2016
Toronto (Ontario)

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport en communiquant avec ServiceOntario au 416 326-5300 ou, sans frais, au 1 800 668-9938.
Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse **www.auditor.on.ca**

© 2016, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-8932-5 (Imprimé, 2016 ed.) (Volume 1 de 2)
ISBN 978-1-4606-8938-7 (Imprimé, 2016 ed.) (Ensemble)

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4606-8933-2 (PDF, 2016 ed.) (Volume 1 de 2)
ISBN 978-1-4606-8939-4 (PDF, 2016 ed.) (Ensemble)

Photos en couverture :
en haut à gauche : © iStockphoto.com
en haut au centre : © iStockphoto.com/Rick Chard
en haut à droite : © iStockphoto.com/Creativalmages
en bas à gauche : © iStockphoto.com/JohnnyGreig
au centre à droite : © iStockphoto.com/guido72
en bas à droite : ministère des Transports/Fiona Tam et Rob Vandenburg

Table des matières

Réflexions 5

Chapitre 1 **Résumés des audits de l'optimisation des ressources** 20

Chapitre 2 **Comptes publics de la province** 76

Chapitre 3 **Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources** 130

Section 3.01 Services de santé mentale aux enfants et aux jeunes 132

Section 3.02 Changement climatique 174

Section 3.03 État de la mise en oeuvre des dossiers de santé électroniques 238

Section 3.04 Emploi Ontario 291

Section 3.05 Autorisations environnementales 347

Section 3.06 Évaluations environnementales 392

Section 3.07 Services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale (en milieu communautaire) 447

Section 3.08 Fonctionnement des grands hôpitaux communautaires 500

Section 3.09 Metrolinx — Adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun 565

Section 3.10 Ministère des Transports — Adjudication et surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière 608

Section 3.11 Factures des médecins 644

Section 3.12 Services des hôpitaux psychiatriques spécialisés 705

Section 3.13 Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement 758

Chapitre 4 **Améliorer la reddition de compte** 784

Section 4.01 Le traitement comptable des caisses de retraite 785

Section 4.02 Le processus provincial de nomination dans le secteur public 810

Section 4.03 Les contrôles généraux de l'information et de la technologie de l'information 843

Section 4.04 Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers 875

Chapitre 5 **Examen de la publicité gouvernementale** 881

Chapitre 6 **Comité permanent des comptes publics** 893

Chapitre 7 **Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario** 897

Annexe 1 **Organismes de la Couronne** 924

Annexe 2 **Sociétés contrôlées par la Couronne** 926

Annexe 3 **Organismes du secteur parapublic** 928

Annexe 4 **Arrêtés du Conseil du Trésor** 933

Réflexions

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Introduction

Le présent rapport annuel, le quatrième publié depuis que j'assume la fonction de vérificatrice générale, est important pour plusieurs raisons.

Premièrement, nos audits de l'optimisation des ressources fournissent aux députés à l'Assemblée législative et au public des renseignements relatifs à quatre secteurs clés – la santé, les soins de santé mentale, l'environnement, ainsi que la construction de routes et le transport en commun – qui ont une incidence sur la quasi-totalité de la population ontarienne. Conjugués à nos autres audits de l'optimisation des ressources dans les domaines des marchés publics, de l'emploi et de la formation, les secteurs que nous avons audités représentent des milliards de dollars de dépenses provinciales.

Deuxièmement, le présent rapport traite d'un aspect important, bien que complexe, des finances de la province, soit le traitement comptable, par le gouvernement, des régimes de retraite conjoints. Cette question est examinée en détail aux **chapitres 2** et **4** du **Volume 1** du rapport annuel.

Troisièmement, pour la première fois, nous publions notre rapport annuel en deux volumes :

- Le **Volume 1** contient notre examen des comptes publics de la province, nos audits de l'optimisation des ressources, notre analyse continue de questions particulières liées au renforcement de la responsabilisation, notre examen de la publicité gouvernementale, des renseignements concernant les activités de notre bureau, et une discussion sur divers autres sujets. Il convient de souligner que cette année, nous publions sur notre site Web un résumé d'une page de chacun des rapports d'audit de l'optimisation des ressources ainsi que de certaines autres sections du présent rapport.
- Le **Volume 2** contient les rapports de suivi de nos audits de 2014, les suivis concernant trois rapports spéciaux que nous avons publiés entre 2012 et 2015, ainsi que les suivis relatifs aux recommandations formulées dans des rapports déposés dans la dernière année par le Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis de l'Assemblée législative. Le Comité a rédigé ces rapports à la suite d'audiences portant sur des sujets traités dans nos précédents rapports annuels.

Enfin, nous avons établi une équipe d'audit chargée de mettre l'accent sur les audits des technologies de l'information (TI) dans les secteurs public et parapublic, et de fournir un soutien interne en matière de TI à nos équipes responsables des audits de l'optimisation des ressources et des états financiers. Cette année, le **chapitre 4** du **Volume 1** comprend également un bref rapport qui prépare la

voie pour les futurs audits des TI qu'exécutera notre bureau.

Au cours de la dernière, j'ai pu compter sur le soutien des membres du Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis, et je les en remercie. Je souhaite également remercier le personnel de notre bureau pour son travail exceptionnel et ses contributions au présent rapport, et je tiens à souligner la collaboration et l'aide soutenues fournies par les cadres supérieurs et les employés des secteurs public et parapublic.

Comptes publics et traitement comptable des régimes de retraite du secteur public par le gouvernement

Pour la première fois en 23 ans depuis l'adoption des normes comptables généralement acceptées du Canada par la province, le gouvernement a reçu une opinion avec réserve concernant les états financiers consolidés de l'Ontario. Cette situation a découlé du traitement comptable, par le gouvernement, de l'actif de retraite de deux régimes dont il est le copromoteur avec les enseignants et les fonctionnaires.

En nous appuyant notamment sur les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, nous en sommes arrivés à la conclusion que le gouvernement ne peut inclure ces avoirs dans ses états financiers parce qu'il ne dispose d'aucun droit d'ordre légal, règlementaire ou contractuel de les utiliser sans avoir d'abord obtenu l'accord de chaque copromoteur des régimes de retraite.

Le gouvernement a ajusté ses états financiers consolidés de 2015-2016 pour tenir compte de cette position, mais il n'a pas effectué d'ajustement des chiffres correspondants de 2014-2015 pour rendre compte du fait que ce traitement s'applique également aux exercices antérieurs. Par conséquent, conformément aux normes canadiennes d'audit, j'ai formulé une opinion avec réserve parce que les utilisateurs des états financiers ne pouvaient effectuer une comparaison valide des états du présent exercice et de ceux du dernier exercice.

Les personnes qui souhaitent avoir une meilleure compréhension de la question trouveront une discussion détaillée du traitement comptable des régimes de retraite au **chapitre 4** du **Volume 1**.

Toujours en ce qui concerne les comptes publics, au **chapitre 2** du **Volume 1**, nous répétons l'avis que nous avons exprimé dans de précédents rapports annuels, selon lequel, en ce qui a trait au fardeau de la dette de l'Ontario, le gouvernement devrait fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et prévue. Nous continuons également de croire qu'il peut être risqué de recourir à des traitements comptables prescrits par la loi au lieu de suivre les normes comptables généralement acceptées du Canada.

Audits de l'optimisation des ressources

Certains thèmes communs ressortent des audits que nous avons exécutés cette année : les modèles de financement doivent être revus pour faire en sorte que le financement soit fondé sur les besoins au lieu du financement octroyé antérieurement; une information de meilleure qualité est requise aux fins de la prise de décisions; certains services doivent être fournis plus rapidement; il faut accroître la transparence au moyen de rapports publics améliorés; les ministères doivent effectuer plus d'analyses des problèmes sous-jacents pour mieux les comprendre et être en mesure de les régler.

Cependant, c'est le concept des « responsabilités partagées » pour la prestation des services et les projets d'immobilisations dans les secteurs public et parapublic qui retient le plus l'attention. Ce concept s'applique également aux rôles qu'assument le gouvernement, les ministères, les organismes à but lucratif et sans but lucratif ainsi que d'autres intervenants dans la protection de notre environnement.

Responsabilités partagées pour la prestation de services et les projets d'immobilisations

Durant nos audits, cette année, il nous est apparu que les fonctionnaires avec qui nous avons parlé avaient de toute évidence à coeur de fournir les services au public et d'exécuter les projets d'immobilisations de la meilleure manière possible, en conformité avec la loi et en respectant les budgets prescrits. Ce désir de faire bouger les choses est ce qui amène beaucoup de personnes à travailler dans les secteurs public et parapublic.

Le secteur public de l'Ontario a évolué au fil du temps, et les décisions relatives aux modes de prestation des services et d'exécution des projets d'immobilisation ne relèvent pas toujours directement et uniquement des ministères ou des entités du secteur parapublic. De nombreux fournisseurs de services non gouvernementaux, comme des organismes à but lucratif et sans but lucratif, les médecins, des entrepreneurs et des fournisseurs (ainsi que leurs associations), commencent à jouer un rôle plus important pour ce qui est de déterminer de quelle manière et à quel moment les services sont fournis et les projets d'immobilisations sont exécutés. Il s'agissait d'un thème commun dans la majorité de nos audits de cette année. La participation de ces groupes est nécessaire et positive, et ils font profiter le secteur public de leurs connaissances, de leur expertise et de leur expérience.

Ce qui n'a pas changé toutefois est que le public continue de tenir le gouvernement, les ministères et les entités du secteur parapublic responsables lorsqu'il n'est pas satisfait de la prestation des services ou que les ressources ne sont pas optimisées, et cette situation ne changera probablement pas dans un proche avenir. Par conséquent, les employés des ministères et des entités du secteur parapublic doivent prendre des décisions difficiles pour, à la fois, maintenir des relations positives avec les fournisseurs de services et leurs associations, et tenir ceux-ci responsables de l'utilisation économique, efficiente et efficace des fonds publics. Les responsabilités concernant l'optimisation des ressources sont de plus en plus partagées.

Étant donné que ce sont le gouvernement, les ministères et le secteur parapublic qui doivent rendre des comptes en définitive, nous estimons qu'il est essentiel que le personnel des secteurs public et parapublic puisse prendre les décisions et les mesures difficiles qui s'imposent pour protéger l'intérêt supérieur des contribuables, même si ces décisions et ces mesures ne correspondent pas toujours aux points de vue des fournisseurs. Durant certains audits effectués cette année, nous avons constaté des cas où des fonctionnaires se sentaient limités ou hésitaient à prendre certaines décisions et certaines mesures parce qu'ils s'inquiétaient de l'impact qu'elles pourraient avoir sur les relations avec les fournisseurs.

Les responsabilités partagées nécessitent toujours une surveillance

Pour certaines personnes, lorsque les termes « secteur public », « surveillance » et « responsabilisation » sont utilisés dans la même phrase, cela se traduit par « bureaucratie excessive ». Par conséquent, il nous semble que des ministères et des entités du secteur parapublic peuvent ne pas accepter la responsabilité d'un programme, ou peuvent être incapables d'exécuter la surveillance requise pour s'assurer de l'exécution efficace et rentable des programmes ou être réticents à le faire, parce que ce travail peut être vu comme relevant d'une « bureaucratie excessive ». La bureaucratie excessive a existé dans tous les gouvernements, et il est probable qu'elle soit toujours présente dans une certaine mesure. Cependant, il ne faut pas confondre cette notion avec celle de « surveillance appropriée ». Beaucoup de services financés par des fonds publics destinés aux Ontariens sont livrés, comme nous l'avons déjà mentionné, par un grand nombre de fournisseurs à l'échelle de la province, et le public continue de tenir le gouvernement responsable, en fin de compte, pour ce qui est de s'assurer qu'ils sont offerts en temps opportun et de manière

efficiente et efficace. Une surveillance appropriée s'avère essentielle à cette fin. Ce point est apparu dans la plupart de nos audits de cette année.

Responsabilités partagées concernant la protection de l'environnement

Cette année, trois de nos audits traitent de l'environnement et abordent la question des responsabilités partagées. Le gouvernement, les ministères, le secteur parapublic, les organismes à but lucratif et sans but lucratif et le grand public contribuent tous à l'état de notre environnement. Au bout du compte, la population s'attend à des consultations publiques appropriées, à une surveillance efficace par le gouvernement des activités qui influent sur l'environnement, et à l'assurance que les décisions qui ont une incidence sur les Ontariens et leur environnement tiennent compte de leur santé, de leurs finances et de leur bien-être général.

Soins de santé

Cette année, nous avons effectué des audits de l'optimisation des ressources relatifs à certains domaines importants du secteur des soins de santé : le **fonctionnement des grands hôpitaux communautaires, les factures des médecins** et **l'état de la mise en oeuvre des dossiers de santé électroniques**.

Chaque résident de l'Ontario aura recours à un moment ou un autre au système de soins de santé, et le budget du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), qui représente 40 cents de chaque dollar dépensé par la province, rend compte de cette réalité.

Compte tenu du fait que la province englobe une population de plus de 13 millions de personnes, j'estime que le Ministère et ses partenaires de soins de santé font généralement un bon travail concernant la prestation de soins dans la vaste majorité des cas. Il y a toutefois un secteur dans lequel un rendement inférieur à la norme peut avoir des conséquences critiques, et parfois tragiques.

Un enjeu primordial a trait au nombre croissant d'aînés qui nécessitent un vaste éventail de services de santé. Depuis des décennies, les démographes nous préviennent que le système de soins de santé devra répondre aux demandes sans cesse croissantes des baby-boomers vieillissants, mais jusqu'ici, le gouvernement n'a pas tenu pleinement compte dans sa planification du besoin d'établir plus de foyers de soins de longue durée et d'autres établissements pour atténuer la pression qui s'exerce sur les hôpitaux.

Fonctionnement des grands hôpitaux communautaires

En 2015-2016, les 57 grands hôpitaux communautaires de l'Ontario, qui englobent près de la moitié des 31 000 lits d'hôpitaux financés par des fonds publics de la province, ont enregistré 4,3 millions de visites aux salles d'urgence et pratiqué 1,07 million d'interventions chirurgicales. Le financement de tous les grands hôpitaux communautaires a représenté environ 7,89 milliards de dollars (46 %) sur les 17 milliards de dollars consacré aux 147 hôpitaux publics de l'Ontario en 2015-2016.

Il est ressorti de notre audit que, de manière générale, 9 patients sur 10 traités dans les salles d'urgence des hôpitaux que nous avons visités reçoivent des soins en temps opportun et quittent l'hôpital dans un délai d'environ 3 heures. Cependant, nous avons constaté qu'un patient sur dix dont l'état est suffisamment grave pour justifier son hospitalisation attendait plus longtemps que prévu à la salle d'urgence.

Nous avons aussi observé que les salles d'opération étaient sous-utilisées, la plupart des hôpitaux fermant la majorité de leurs salles les soirs, les fins de semaine, les jours fériés, durant les vacances du mois de mars, et durant une période allant de 2 à 10 semaines pendant l'été. Durant ces périodes, aucune intervention chirurgicale élective n'est effectuée, et seulement un nombre limité de

salles demeurent ouvertes pour les interventions d'urgence.

Dans les trois hôpitaux ayant reçu notre visite, un patient sur quatre en phase critique avait dû attendre pendant quatre heures en moyenne pour subir une intervention chirurgicale qui aurait dû commencer dans un délai de deux heures. La moitié des patients qui auraient dû subir une intervention chirurgicale urgente dans un délai de 2 à 8 heures avaient dû attendre en moyenne au moins 10 heures de plus.

Les données de l'Institut canadien d'information sur la santé ont également révélé que les patients des hôpitaux ontariens affichaient le deuxième taux le plus élevé de sepsie, une complication potentiellement mortelle d'une infection, au Canada. Des taux élevés d'occupation des lits dans les hôpitaux augmentent la probabilité qu'un patient contracte une infection durant une hospitalisation.

En mars 2016, à l'échelle de la province, plus de 4 000 personnes occupaient des lits d'hôpitaux même s'ils n'en avaient plus besoin, tandis qu'ils attendaient de recevoir des soins à domicile ou d'être hébergés dans d'autres établissements. Nous avons calculé que les hôpitaux auraient pu traiter environ 37 550 patients de plus par année si ces lits d'hôpitaux avaient été disponibles.

Factures des médecins

Les 30 000 médecins de l'Ontario, qui comptent parmi les mieux rémunérés au Canada, ont reçu 11,6 milliards de dollars en 2015-2016, soit 23 % des dépenses totales en soins de santé de la province. Les médecins sont des fournisseurs de services indépendants et non des employés de l'État; ils facturent leurs services à la province au titre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

Afin d'inciter les médecins de famille à voir plus de patients et à offrir à leurs patients des soins continus et plus complets, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a instauré de nouveaux modèles qui encouragent les médecins à former des groupes de pratiques. Dans le cadre de la plupart de ces modèles, les médecins sont rémunérés selon le nombre de patients inscrits auprès d'eux, auxquels le groupe offre un éventail de services prédéterminés (modèles de paiement par capitation de base), au lieu d'être rémunérés à l'acte.

Nous avons constaté qu'en 2014-2015, la province a versé aux médecins membres des groupes de pratiques de la province (organismes de santé familiale) les plus populaires, selon les modèles de paiement par capitation de base, 522 millions de dollars de plus que le montant qu'elle aurait payé selon le mode habituel de rémunération à l'acte. Cette situation s'explique en partie par le fait que des sommes ont été versées pour quelque 1,78 million de patients que les médecins avaient inscrits, mais n'avaient pas traités cette année-là.

Le coût additionnel des modèles de paiement par capitation de base ne s'est pas toujours traduit par un accès plus rapide à un médecin de famille. Des patients continuent de se rendre dans des cliniques sans rendez-vous et des salles d'urgence ou de consulter d'autres médecins pour des services qui pourraient être fournis par leur médecin de famille. Nous avons aussi observé qu'en 2014-2015, les médecins membres de la plupart des groupes de pratique ont travaillé en moyenne entre 3,4 et 4 jours par semaine, et beaucoup n'avaient pas travaillé le nombre d'heures exigées par le Ministère le soir et les fins de semaine.

En outre, le Ministère ne fait pas d'enquête sur de nombreux cas de facturation éventuellement inadéquate ou comportant des anomalies, et ne dispose pas d'un mécanisme d'application efficace pour recouvrer les paiements indus auprès des médecins. Par ailleurs, les contribuables continuent de payer des sommes considérables – 329 millions de dollars en 2016 – au titre du coût croissant de l'assurance responsabilité professionnelle des médecins.

État de la mise en oeuvre des dossiers de santé électroniques

Un dossier de santé électronique (DSE) s'entend d'un dossier numérique à vie des antécédents médicaux et thérapeutiques d'une personne, qui est mis à jour en temps réel et auquel les fournisseurs de soins de santé autorisés peuvent accéder facilement et de manière sécuritaire. Ses avantages sont nombreux et comprennent, par exemple, une réduction des tests médicaux en double parce que les fournisseurs de soins de santé peuvent accéder immédiatement au dossier complet des patients au point de service. À un certain moment, le gouvernement s'était engagé à faire en sorte que chaque Ontarien dispose d'un DSE en 2015 au plus tard.

Les DSE constituent une initiative importante qui vise à améliorer la qualité des soins prodigués aux patients. Cependant, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) n'a jamais établi, pour l'initiative des DSE dans son intégralité, une stratégie générale et un budget global qui incluraient le financement prévu des coûts que devraient probablement engager les organismes de santé participant à l'initiative. Sur les 14 ans durant lesquels le gouvernement a travaillé sur l'initiative des DSE (jusqu'en 2015-2016), celle-ci a coûté au secteur des soins de santé de la province plus de 8 milliards de dollars, et certains éléments de l'initiative ne sont toujours pas entièrement fonctionnels. Notre principal message est qu'il importe d'établir une stratégie générale, un budget global et un échéancier réaliste pour une initiative de cette ampleur, afin de déterminer si les coûts engagés sont raisonnables par rapport du budget prévu, et si le projet est mis en oeuvre tel qu'il a été conçu et conformément à l'échéancier établi.

La pleine participation des organismes de soins de santé et des professionnels de la santé, tels que les hôpitaux et les laboratoires, à l'initiative des DSE est également essentielle. Cependant, Cybersanté Ontario, un organisme qui, selon le Ministère, est le principal partenaire de mise en oeuvre des DSE, ne peut contraindre les parties à fournir de l'information aux systèmes de DSE. Cela a contribué aux lacunes importantes observées concernant l'intégration fonctionnelle et l'exhaustivité des données.

La plupart des professionnels de la santé que nous avons interviewés et sondés n'utilisaient pas encore pleinement les systèmes disponibles, et plus d'un tiers d'entre eux ont dit qu'ils ne savaient pas comment les utiliser.

Services de santé mentale

Cette année, nous avons produit des rapports d'audit portant sur les **services offerts par les hôpitaux psychiatriques spécialisés**, les **services de santé mentale aux enfants et aux jeunes**, et les **services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale**.

Un Ontarien sur cinq éprouvera un problème de santé mentale au cours de sa vie, et ce type de problèmes commence souvent durant l'enfance ou l'adolescence. Nous avons constaté que la demande de soins augmente de façon marquée, mais le gouvernement n'a pas actualisé ses plans de prestation des services ni ses approches pour répondre à la demande.

Services offerts par les hôpitaux psychiatriques spécialisés

Les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province sont les seuls établissements publics de l'Ontario à offrir principalement des services de santé mentale. Ils englobent environ la moitié des 2 760 lits de soins psychiatriques de longue durée, qui servent à traiter les gens aux prises avec les maladies mentales les plus complexes ou les plus graves.

Il est plus onéreux de traiter des patients psychiatriques dans des hôpitaux spécialisés que dans d'autres hôpitaux ou des établissements en milieu communautaire, et la demande de services de santé mentale a augmenté. Le nombre de personnes qui se rendent aux services des urgences d'hôpitaux pour des problèmes de santé mentale a crû de

21 % à l'échelle de la province entre 2011-2012 et 2015-2016.

Il est ressorti de notre audit que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) ne recueille pas et ne déclare pas de renseignements sur les temps d'attente pour les hôpitaux psychiatriques comme il le fait pour les hôpitaux généraux. Les données provenant des hôpitaux psychiatriques spécialisés indiquent que les temps d'attente ont augmenté à chacun des hôpitaux de 2011-2012 à 2015-2016, et que certains patients attendent plus de trois mois pour être traités.

Parallèlement, entre 2011-2012 et 2015-2016, environ 1 patient sur 10 ayant reçu des traitements dans un hôpital psychiatrique spécialisé n'avait pas besoin de tels soins spécialisés, mais n'avait pu recevoir son congé parce qu'aucun autre établissement ne pouvait l'accueillir. Si ces patients avaient été mis en congé rapidement, les hôpitaux psychiatriques spécialisés auraient pu traiter 1 400 personnes de plus en 2015-2016.

Nous avons aussi constaté que l'Ontario ne dispose pas de normes provinciales en matière de santé mentale, et qu'il n'a pas établi de calendrier pour l'élaboration et la mise en oeuvre de telles normes. Par conséquent, les différents hôpitaux ont établi leurs propres normes pour l'admission des patients, leur traitement et leur mise en congé, et ces normes varient d'un hôpital à l'autre.

En 2014, le Centre de soins de santé mentale Waypoint a inauguré un nouvel édifice qui héberge son programme à haute sécurité pour le traitement des patients en psychiatrie légale. Depuis, 90 lacunes ayant des répercussions sur la sécurité du personnel et des patients ont été relevées, et ces lacunes ont donné lieu au signalement de 800 risques pour la sécurité.

Services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) verse un financement important – 438 millions de dollars en 2015-2016 – à plus de 400 fournisseurs de services et organismes qui offrent directement des services de santé mentale à environ 120 000 clients à l'échelle de la province.

Nous avons constaté que le nombre de visites des urgences par les enfants et les jeunes et d'hospitalisations pour des problèmes de santé mentale a augmenté de plus de 50 % depuis 2008-2009, ce qui est le signe d'un problème croissant. En outre, le fait que le Ministère et les organismes ne disposent pas de procédures et de normes efficaces peut compromettre l'offre en temps opportun du niveau de service en milieu communautaire dont les enfants et les jeunes ont besoin.

Nous avons observé que le Ministère n'examine pas les raisons des écarts importants entre les organismes pour ce qui est des coûts par client et du nombre de clients par chargé de cas. Nous avons relevé des écarts considérables qui auraient dû faire l'objet d'un suivi de la part du Ministère. Par exemple, 1 organisme sur 5 environ fournissant 5 services de santé mentale de base déclarait des coûts moyens par client qui étaient au moins 50 % plus élevés que la moyenne provinciale.

En outre, le Ministère ne surveille pas si les organismes se conforment aux exigences de son programme concernant la prestation des services, et nous avons constaté que, dans de nombreux cas, les organismes ne s'y conforment pas. Par exemple, les organismes que nous avons visités n'aidaient pas toujours les enfants et les jeunes mis en congé à faire la transition vers d'autres fournisseurs de services, ce qui risquait de compromettre les progrès réalisés dans les traitements.

Services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale

Le gouvernement de l'Ontario subventionne plus de 12 300 logements avec services de soutien et finance des services de soutien destinés aux personnes ayant des troubles mentaux graves qui vivent dans ces logements financés. Le passage de services de santé mentale institutionnels à des

services de santé mentale communautaires, qui a commencé dans les années 1990, a fait augmenter le besoin de logements avec services de soutien en santé mentale en milieu communautaire.

En 2015-2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a dépensé plus de 100 millions de dollars au titre des coûts d'exploitation et d'immobilisations des logements avec services de santé mentale et, par le truchement des réseaux locaux d'intégration des services de santé, a consacré 629 millions de dollars aux services de soutien en santé mentale, y compris les services destinés aux clients vivant dans des logements avec services de soutien en santé mentale.

Comme ce fut le cas lors de nos audits de 2002 et de 2008, nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas de renseignements centralisés sur la demande de logement avec services de soutien en santé mentale. En l'absence de tels renseignements, le Ministère n'a pas été en mesure d'établir d'objectifs concernant le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale qui doivent être mis à la disposition des personnes dans le besoin.

En mars 2016, dans une des régions que nous avons visitées, les temps d'attente pour l'accès à un logement avec services de soutien en santé mentale allaient de 1 à 7 ans; dans une autre région que nous avons visitée, plus de 11 000 personnes attendaient d'être placées dans un logement, et l'attente pouvait durer entre 2,3 et 4,5 ans. Les longs temps d'attente sont onéreux pour la province, car le coût de l'hospitalisation d'une personne dans un établissement psychiatrique tandis qu'elle attend d'être transférée à un autre type d'hébergement est environ neuf fois supérieur à celui de l'occupation d'un logement avec services de soutien en milieu communautaire. Nous avons également constaté que, dans les listes d'attente pour un logement, la priorité n'est pas accordée aux personnes ayant des besoins élevés ou à celles qui attendent d'être mises en congé d'un hôpital psychiatrique.

L'environnement

Cette année, nous avons produit des rapports d'audit portant sur les **autorisations environnementales**, les **évaluations environnementales** et le **changement climatique**.

Autorisations environnementales

En 2013, le Sud-Est de l'Ontario figurait parmi les plus importants émetteurs de dioxyde de soufre et de matières particulaires fines – des contaminants qui peuvent causer des problèmes respiratoires – au Canada. Selon Environnement Canada, la qualité de l'eau dans 22 % des rivières d'eau douce de la province était douteuse ou mauvaise, ce qui est considérablement supérieur à la moyenne nationale de 14 %.

Il y a potentiellement de nombreux pollueurs en Ontario qui mènent leurs activités sans disposer des autorisations appropriées et qui font seulement l'objet d'une surveillance minimale de la part du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère). Au lieu d'identifier de manière proactive les émetteurs qui exercent leurs activités sans autorisations environnementales, le Ministère s'en remet en grande partie aux plaintes du public pour les repérer.

Le Ministère ne fait pas le suivi de plus de 200 000 autorisations délivrées il y a plus de 15 ans, et il ne les a pas mises à jour afin de respecter les normes environnementales actuelles ou de refléter les activités actuelles des émetteurs. Par ailleurs, le Ministère ne sait pas combien de ces émetteurs exercent encore leurs activités. Environ 80 % des 32 500 émetteurs qui ont obtenu une autorisation ces 15 dernières années n'ont jamais été inspectés pour vérifier s'ils se conformaient à leurs autorisations, et le Ministère dispose de peu de renseignements sur le risque qu'ils représentent pour l'environnement. Les inspections ministérielles de la tranche restante de 20 % d'émetteurs effectuées au cours des cinq dernières années ont révélé que, en moyenne, entre 20 % et 47 % des émetteurs

avaient enfreint les conditions de leurs autorisations, ce qui indique la nécessité d'inspections plus fréquentes.

Le gouvernement a mis un accent accru sur le principe du pollueur-payeur, mais les contribuables financent toujours 80 % des coûts du programme, et ils risquent d'avoir à payer une grande partie des coûts d'assainissement des sites contaminés et des dommages à l'environnement causés par les émetteurs. Notre *Rapport annuel 2015* contient, au **chapitre 3**, la **section 3.10 Gestion des sites contaminés**, qui porte sur les sites contaminés en Ontario.

Évaluations environnementales

La *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi) a été adoptée il y a 40 ans et n'a pas fait l'objet de modifications notables depuis 1996. Elle s'applique de façon générale à de nombreux projets et plans relevant du secteur public, mais pas à ceux relevant du secteur privé (à l'exception de la production et du transport de l'électricité, de la gestion des déchets et des infrastructures municipales construites par le secteur privé). Lorsqu'elles sont bien effectuées, les évaluations environnementales peuvent cerner et évaluer les préoccupations des intervenants ainsi que les mesures qui doivent être prises pour prévenir ou atténuer les impacts négatifs sur l'environnement avant qu'un plan ou un projet aille de l'avant.

La Loi ne peut réaliser l'objectif pour lequel elle a été adoptée en raison de vides juridiques, malgré certaines modifications dont elle a fait l'objet depuis son adoption. Par exemple, nous avons constaté que l'Ontario est la seule administration canadienne où, de manière générale, aucune évaluation environnementale n'est requise pour les projets du secteur privé, par exemple dans les domaines des opérations minières et de la fabrication de produits chimiques, qui peuvent avoir des impacts importants et durables sur l'environnement. Sur les 10 sites contaminés engendrant les coûts d'assainissement les plus élevés en Ontario, quatre sont d'anciens sites d'extraction du minerai, dont les coûts estimatifs d'assainissement pour la province s'élèveront à 968 millions de dollars. Outre la section sur les sites contaminés susmentionnée, notre *Rapport annuel 2015* contient au **chapitre 3** une **section 3.11** qui porte sur le Programme des mines et des minéraux.

Bien que la Loi s'applique aux propositions, aux plans et aux programmes gouvernementaux, elle ne précise pas les types de plans et de programmes qui doivent être évalués, et le gouvernement recourt parfois à d'autres lois pour dispenser certains plans d'être évalués. Par conséquent, d'importantes initiatives gouvernementales à long terme ont été mises en oeuvre sans évaluation complète de leur impact sur l'environnement.

Il n'y a aucun critère précis pour s'assurer que les décisions ministérielles relatives aux demandes publiques concernant l'exécution de processus d'évaluation environnementale plus rigoureux sont prises objectivement aux fins de la protection de l'environnement. En outre, le Ministère fournit de l'information insuffisante sur les projets – et parfois n'en fournit aucune – pour permettre au public de participer en connaissance de cause au processus d'évaluation environnementale.

Changement climatique

En 2018, l'Ontario compte joindre le régime de plafonnement et d'échange du Québec et de la Californie pour lutter contre le changement climatique en exigeant que les émetteurs obtiennent des « quotas » – des permis d'émission de gaz – pour chaque tonne de gaz à effet de serre qu'ils produisent. L'Ontario prévoit tirer des recettes d'environ 8 milliards de dollars des quotas entre 2017 et 2020, et le gouvernement a mentionné qu'il consacrera les fonds perçus à des initiatives de réduction des émissions.

Il est ressorti de notre audit que, selon la projection de l'expert-conseil externe en environnement du Ministère, seulement 20 % de la réduction d'émissions – environ 3,8 mégatonnes (Mt) –

requise pour atteindre l'objectif que l'Ontario s'est fixé pour 2020 sera réalisée. Cette projection tient compte de l'investissement des recettes tirées du régime de plafonnement et d'échange dans des initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que du changement de comportement au sein du public provoqué par le coût que lui impose le régime de plafonnement et d'échange.

Étant donné que l'Ontario compte intégrer un régime conjoint de plafonnement et d'échange, il prévoit atteindre la tranche restante de 80 % (14,9 Mt) de son objectif en permettant aux émetteurs ontariens d'acheter des quotas d'émetteurs du Québec et de la Californie. Cependant, compte tenu de l'offre excédentaire de quotas d'émissions dans les enchères du Québec et de la Californie, il est peu probable que la réduction de 14,9 Mt puisse s'effectuer entièrement au moyen d'une participation de l'Ontario au régime conjoint. On s'attend à ce que les émetteurs de l'Ontario payent au Québec et à la Californie quelque 466 millions de dollars pour l'obtention de quotas entre 2017 et 2020. Selon des prévisions préliminaires effectuées en 2015 pour étayer la conception du programme, le Ministère a estimé que ce montant pourrait atteindre 2,2 milliards de dollars en 2030.

Notre audit a mis en exergue la nécessité de produire des rapports publics précis sur ce que prévoit faire l'Ontario pour atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions. Les trois administrations n'ont pas encore établi d'ententes ni de règles officielles pour empêcher qu'une même réduction des émissions soit reportée dans plus d'une administration.

Le Plan d'action contre le changement climatique 2016 (le Plan d'action), élaboré à l'interne par le Ministère à la suite des travaux réalisés par l'expert-conseil externe, indique comment les recettes prévues de 8 milliards de dollars tirées du régime de plafonnement et d'échange seront utilisées pour en arriver à une réduction des émissions de 9,8 Mt en 2020. Cette réduction des émissions dépasse de beaucoup la réduction de 3,8 Mt estimée par l'expert-conseil externe. Les estimations du Ministère et celles de l'expert-conseil tiennent compte des mêmes recettes de 8 milliards de dollars provenant du régime de plafonnement et d'échange, mais elles prévoient qu'elles seront consacrées à des initiatives de réduction des gaz à effet de serre potentiellement différentes. Il faut effectuer plus d'analyses concernant la façon dont les réductions seront réalisées au moyen des initiatives mentionnées dans le Plan d'action. Par exemple, le Plan d'action propose de dépenser jusqu'à 1,32 milliard de dollars pour réduire les prix de l'électricité et réaliser une réduction de 3 Mt des gaz à effet de serre, mais aucune analyse ne vient soutenir cette estimation.

Nous avons également constaté que les ministères et organismes provinciaux n'examinent pas de manière courante l'incidence de leurs décisions sur les émissions de gaz à effet de serre, et que le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique pourrait en faire plus pour fournir une orientation pangouvernementale.

Plus des deux tiers des 37 mesures énoncées dans la Stratégie et plan d'action 2011-2014 du Ministère n'étaient pas achevées au moment de notre audit.

Construction de routes et transport en commun

Cette année, nous avons examiné le dossier de **Metrolinx – Adjudication et surveillance de marchés de construction des transports en commun** et celui du **ministère des Transports – Adjudication et surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière**.

Metrolinx – Adjudication et surveillance de marchés de construction des transports en commun

Un septième des dépenses en immobilisations en Ontario est destiné à des projets de construction surveillés par Metrolinx, une société d'État qui supervise les services du Réseau GO et le Plan régional de transport dans la région du grand

Toronto et de Hamilton. Au cours des 5 dernières années, Metrolinx a consacré environ 4 milliards de dollars à près de 520 projets de construction, et il prévoit dépenser 27 milliards de dollars de plus dans les 10 prochaines années.

Nous avons constaté que Metrolinx n'a pas mis en place des processus adéquats pour assurer l'optimisation des ressources dans l'exécution des projets de construction. Il existe un risque important qu'il dépense plus que nécessaire en raison de lacunes dans son processus de surveillance des marchés de construction.

L'absence d'un processus ou de sanctions pour tenir les experts-conseils en aménagement et les entrepreneurs en construction responsables des retards dans l'exécution des travaux ou de la mauvaise qualité des travaux favorise l'achèvement tardif des projets, nuit aux navetteurs et entraîne des coûts additionnels pour Metrolinx et les contribuables.

Metrolinx n'exerce pas toujours son droit contractuel de recouvrer des paiements auprès des experts-conseils en aménagement qui ont commis des erreurs ayant occasionné des dépassements de coûts. Par ailleurs, Metrolinx a constamment réembauché des entrepreneurs peu performants qui ont aussi contribué à des retards – et lorsque ceux-ci causaient des retards, on ne leur imposait pas de sanctions, comme des dommages-intérêts déterminés (amendes pour exécution tardive). En outre, Metrolinx n'a pas entièrement réglé la question des entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité. Par exemple, dans de tels cas, Metrolinx n'effectue pas d'inspections de suivi ou n'empêche pas les entrepreneurs de soumissionner des marchés futurs durant une certaine période.

Nous avons également constaté que Metrolinx n'a pas géré sa relation avec CN et CP de manière à assurer l'optimisation des ressources, et qu'il doit renforcer sa surveillance du travail exécuté par ceux-ci.

Ministère des Transports – Adjudication et surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière

Au cours des 5 dernières années, le ministère des Transports (le Ministère) a achevé près de 2 100 projets à un coût d'environ 6,1 milliards de dollars. De ce montant, environ 1,4 milliard de dollars a été consacré à l'asphaltage de routes.

Des experts ont dit s'inquiéter du fait que les routes de l'Ontario puissent se fissurer prématurément en raison de l'utilisation d'asphalte d'une qualité inférieure à la norme. Le Ministère s'attend à ce qu'au cours des 10 prochaines années, le coût des travaux de construction de routes s'élève à 18 milliards de dollars, dont une tranche de 14 milliards sera consacrée à la remise en état des infrastructures existantes, y compris des routes, tandis que la tranche restante de 4 milliards servira à construire de nouvelles infrastructures. Dans le cadre des 5 travaux routiers que nous avons examinés en détail, le Ministère a payé 23 millions de dollars pour réparer la fissuration prématurée de l'asphalte, en plus du montant de 143 millions de dollars payé à l'origine pour paver ces routes.

Le Ministère a permis à l'Ontario Road Builders Association (ORBA) et à l'Ontario Hot Mix Producers Association (OHMPA), qui représentent les entrepreneurs, les producteurs d'asphalte et les cimentiers, d'influer considérablement sur ses politiques opérationnelles internes, et, comme on pouvait s'y attendre, ces politiques avantagent principalement aujourd'hui les membres de l'ORBA et de l'OHMPA. Le Ministère a aussi retardé la mise en oeuvre de tests qu'il avait validés en 2007 pour repérer l'asphalte qui est susceptible de se fissurer prématurément – la mise en oeuvre d'un test a été retardée de cinq ans, tandis qu'un autre test n'a pas encore été mis en oeuvre pour tous les marchés. Par ailleurs, le Ministère verse des primes aux entrepreneurs lorsque ceux-ci utilisent l'asphalte spécifié dans le marché, alors qu'ils devraient normalement utiliser cet asphalte sans recevoir de prime.

Nous avons également constaté que certains ingénieurs chargés de s'assurer que les structures

sont correctement construites sont engagés par l'entrepreneur, et que ces ingénieurs ont fourni des certifications pour des infrastructures qui ont causé des problèmes par la suite.

Le Ministère est clément envers les entrepreneurs qui affichent un piètre rendement : il permet à ceux qui ont obtenu des cotes d'évaluation insatisfaisantes dans le passé de continuer de soumissionner des marchés et de se voir confier une partie importante des nouveaux travaux. En outre, le Ministère a payé pour réparer des travaux dont la qualité avait été inférieure à la norme, même si les réparations étaient couvertes par la garantie de l'entrepreneur.

Marchés publics

Le gouvernement consacre tous les ans 3,5 milliards de dollars en moyenne à l'acquisition de biens et de services (ce qui ne comprend pas les dépenses en immobilisations); par conséquent, il importe que l'approvisionnement se fasse de manière à optimiser les ressources pour la province.

Nous avons constaté que Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, une division du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs chargée d'aider les ministères à effectuer leurs acquisitions, gère efficacement les ententes de fournisseurs attitrés. Par ailleurs, les ministères que nous avons examinés respectaient généralement les exigences en matière d'approvisionnement, et leurs achats étaient en majeure partie concurrentiels, équitables et économiques. Cependant, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario a besoin de plus de renseignements pour repérer efficacement les occasions d'achat en masse pouvant générer des économies dans l'avenir.

Il est ressorti de notre examen d'un échantillon d'acquisitions que les ministères ne procédaient pas toujours à l'évaluation et à la documentation requises du rendement des fournisseurs. Le rendement antérieur d'un fournisseur peut fournir des indications concernant de futurs problèmes de rendement. Nous avons aussi constaté que le nouveau système d'approvisionnement en ligne n'est pas encore largement utilisé en raison de lacunes liées à sa conception.

Ces deux dernières années, les ministères ont présenté quelque 3 200 demandes de personnel en TI. Environ 90 % de ces demandes ont été comblées en recourant à des experts-conseils externes parce que le nombre d'employés de TI permanents est insuffisant. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui supervise la dotation en TI, estime que les coûts annuels associés à un expert-conseil sont supérieurs de 40 000 $ à ceux d'un employé permanent. En raison de la pénurie d'employés de TI permanents, la demande de services de TI était comblée au moyen d'une option plus onéreuse. Les experts-conseils étaient souvent embauchés sans passer d'entrevue en personne, et les paiements qui leur sont versés peuvent être autorisés par la personne qui les a engagés.

Emploi et formation

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (le Ministère), par l'entremise d'Emploi Ontario, offre des programmes en faisant appel à 400 fournisseurs de services tiers pour aider les Ontariens à acquérir des compétences et à trouver un emploi durable. Doté d'un budget de plus d'un milliard de dollars, ce programme peut jouer un rôle important dans l'économie de l'Ontario. En 2015, le taux de chômage global de l'Ontario correspondait généralement au taux national moyen de 6,8 %, mais le taux de chômage des jeunes (14,7 %) dans la province a constamment dépassé de deux points de pourcentage le taux de chômage national au cours de la dernière décennie.

Il est ressorti de notre audit que le Ministère ne fait ni la collecte ni l'analyse de l'information régionale sur l'offre de main-d'oeuvre et la demande de compétences en vue de discerner les emplois où il y a une pénurie de travailleurs spécialisés. Par conséquent, le Ministère ne dispose pas en temps opportun

de l'information détaillée sur le marché du travail dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées concernant les programmes et le financement. Il y a donc peu d'assurance que le financement est consacré à des secteurs qui généreront des emplois durables. Nous avons constaté que la majorité des clients des programmes d'emploi et de formation n'étaient pas parvenus à trouver un emploi à temps plein dans la carrière qu'ils avaient choisie.

Nous avons aussi observé que moins de la moitié des personnes qui amorcent un programme d'apprentissage en Ontario achèvent celui-ci. Malgré cela, le Ministère ne fait ni l'examen des taux d'achèvement des apprentis par fournisseur de la formation ou employeur, ni la compilation et l'analyse des résultats d'enquête de façon distincte pour la majorité des questions concernant ceux qui ont achevé leur programme d'apprentissage et ceux qui l'ont abandonné.

Améliorer la reddition de compte

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous avons inclus un nouveau chapitre intitulé « Améliorer la reddition de compte », en vue de la tenue d'une discussion plus générale sur la responsabilisation du gouvernement qui vient s'ajouter à nos audits de l'optimisation des ressources et des états financiers. Cette année, cette pratique se poursuit au **chapitre 4** du **Volume 1**, qui contient les 4 rapports suivants :

- **Le traitement comptable des caisses de retraite** – Nous donnons un aperçu général de la comptabilisation des régimes de retraite qui peut aider le lecteur à mieux comprendre la question de l'actif de retraite abordée au **chapitre 2** du **Volume 1**.
- **Le processus provincial de nomination dans le secteur public** – La nomination dans des délais opportuns de candidats qualifiés au sein des organismes, conseils, commissions et autres entités de la province est essentielle pour assurer une surveillance appropriée et la protection de l'intérêt public. Chaque année, le gouvernement provincial fait environ 1 500 nominations publiques dans 184 organismes provinciaux et 360 autres entités. Dans le cadre de notre examen du processus de nomination, nous avons constaté que, même si l'Ontario dispose d'un processus bien établi doté d'un Secrétariat des nominations centralisé, il y a eu des retards importants dans le processus de nomination et de reconduction de mandat au cours des cinq dernières années.
- **Les contrôles généraux de l'information et de la technologie de l'information (ITI)** – Cet audit visait à déterminer si la province avait mis en place des politiques, des procédures et des contrôles efficaces couvrant la sécurité, les changements, les opérations, la disponibilité, la capacité, la continuité des activités et la reprise après sinistre afin d'assurer l'intégrité de trois systèmes clés d'ITI. Nous avons pu évaluer quelques sujets généraux relatifs aux TI. Par exemple, nous avons constaté qu'il n'y a pas eu de stratégie globale en matière d'ITI durant la période allant de 2013 à 2016. Par ailleurs, il n'y a pas d'entente de service entre les groupements ITI et les ministères pour 75 % des systèmes d'ITI du gouvernement.
- **Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers** – Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) avait pour objet de maintenir les effectifs infirmiers là où une réduction des services ou la fermeture de services hospitaliers auraient autrement entraîné le licenciement de membres du personnel infirmier. Le Fonds entendait réaliser cet objectif en versant de l'argent aux hôpitaux pour la formation du personnel infirmier et en payant les salaires et avantages sociaux des effectifs infirmiers pendant une période pouvant atteindre six mois pendant la formation. Notre examen du Fonds s'est penché sur la question de savoir pourquoi des fonds limités ont été distribués aux hôpitaux pendant son exploitation, et nous avons constaté que,

même si le Fonds a été bien géré, les critères d'admissibilité limitaient les circonstances dans lesquelles les hôpitaux étaient admissibles à demander des fonds. En 2016, tous les fonds inutilisés ont été versés à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario pour la formation en sciences infirmières.

Examen de la publicité gouvernementale

La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi) confie à mon bureau le mandat d'examiner des publicités gouvernementales et de les approuver avant leur diffusion pour s'assurer qu'elles ne sont pas partisanes. À l'origine, la Loi conférait à la vérificatrice générale le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce qui constitue une publicité partisane.

Cependant, à la suite de modifications importantes apportées à la Loi en 2015, le pouvoir discrétionnaire de la vérificatrice générale a été supprimé et remplacé par une définition étroite de ce qui constitue une publicité partisane, qui autorise dorénavant la diffusion de publicités gouvernementales partisanes et complaisantes, payées à même les fonds publics et diffusées à la télévision, à la radio, dans les journaux et en ligne.

Durant l'exercice terminé le 31 mars 2016, le gouvernement a engagé des dépenses de publicité de 49,9 millions de dollars, contre 30 millions l'exercice précédent. Les dépenses de cette année comprennent un montant de 5,73 millions de dollars au titre de publicités pour le Régime de retraite de la province de l'Ontario.

Dans la dernière année, nous avons eu à approuver comme étant conformes à la Loi modifiée trois campagnes chevauchant les exercices 2015-2016 et 2016-2017 et pour lesquels des renseignements complets sur les coûts n'étaient pas encore disponibles. Ces trois campagnes semblaient avoir été conçues d'abord et avant tout pour accorder au gouvernement le crédit de certaines initiatives.

La première campagne visait à promouvoir les investissements de près de 160 milliards de dollars de l'Ontario dans les infrastructures, tandis que la deuxième avait pour but d'informer les Ontariens que le gouvernement hausse le financement des soins de santé de 1 milliard de dollars durant l'exercice en cours. La troisième campagne présentait le point de vue du gouvernement selon lequel les écoles de l'Ontario offrent une éducation de calibre mondial et les étudiants ontariens sont plus nombreux que jamais à réaliser leur plein potentiel.

Par suite de notre examen, tout en devant approuver les annonces et conclure qu'elles étaient conformes à la Loi modifiée, nous avons fait savoir au gouvernement que ces scénarios auraient été jugés comme étant des publicités partisanes aux termes de la Loi dans sa version antérieure, car ils semblaient avoir pour objectif de favoriser une impression favorable du gouvernement et ne communiquaient aucun renseignement utile au public.

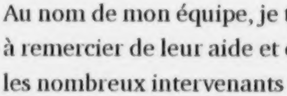
Remerciements

Au nom de mon équipe, je tiens encore une fois à remercier de leur aide et de leur coopération les nombreux intervenants des secteurs public et parapublic qui ont appuyé notre travail et nous ont permis de mener à terme nos audits de cette année.

Je souhaite également remercier les divers experts qui nous ont fait profiter de leurs connaissances et de leurs conseils dans le cadre de nos audits de l'optimisation des ressources, ainsi que les cabinets comptables avec lesquels nous avons travaillé durant la dernière année.

Nous anticipons avec plaisir la poursuite de notre soutien à l'Assemblée législative et, par son entremise, aux citoyens de l'Ontario.

Cordialement,



Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Notre équipe

Il faut compter sur le labeur acharné d'un grand nombre de personnes pour pouvoir venir à bout de la somme de travail de recherche, d'audit, de rédaction et de soutien administratif qu'exige la préparation d'un rapport annuel de cette portée et de cette teneur. Voici une liste des membres du personnel de notre bureau qui ont pris part à la production du rapport :

Ahmed, Fatima
Ali, Shams
Ali, Syed Zain
Amerski, Bartosz
Aro, Kevin
Balakrishnan, Arujunan
Beben, Izabela
Bell, Laura
Benaroya, Anne
Bennatti-Roberts, Krista
Blair, Jeremy
Bordenca, Koreena
Bove, Tino
Budihardjo, Audelyn
Carello, Teresa
Catarino, David
Chagani, Gus
Chan, Ariane
Chan, Sandy
Chang, Sally
Chatzidimos, Tom
Cheung, Anita
Cheung, Helena
Chiu, Rudolph
Cho, Kim
Chohan, Navreen
Cumbo, Wendy
D'Mello, Marian
De Sousa, Constantino
DeSouza, Marcia
Dimitrov, Dimitar
Dufour, Jesse
Duhamel, Christopher
Dupuis, Vanessa
Exaltacion, Katrina
Fitzmaurice, Thomas
Fletcher, Kandy
Ganatra, Neil
Gill, Rashmeet
Goel, Ash
Gotsis, Vanna
Gravenor, Evan
Green, Mariana
Gurgul, Emilia
Hamza, Ali
Herberg, Naomi
Klein, Susan
Koh, Li-Lian
Lee, Jennifer
Lee, Peter
Leung, Benjamin
Lew, Taylor
Liu, Nixon
Lozinsky, Arie
Malik, Mohak
Man, Julia
Martino, Mary
Marume, Kundai
May, Kristy
MacDonald, Cindy
Mahmood, Muddassir
McGibbon, Shirley
Mohammad, Shuaib
Munroe, Roger
Muradzada, Zahid
Myers, Sohani
Ng, Wendy
Nguyen, Lisa
Nowak, Alice
Ojisua, Mafu
Parmar, Gurinder
Patel, Mamta
Pedias, Christine
Pellerin, Louise
Pelow, Bill
Persaud, Shanta
Premachandran, Subran
Qazi, Osman
Randoja, Tiina
Rodriguez, Oscar
Rogers, Fraser
Reuben, Adam
Saeed, Shariq
Shah, Shreya
Sidhu, Pasha
Sin, Vivian
Stavropoulos, Nick
Tanudjaja, Georgegiana
Tepelenas, Ellen
Thejo, Ratmono
Thomas, Zachary
Truong, Alexander
Tsikritsis, Emanuel
Tso, Cynthia
Ulisse, Dora
Vanderheyden, Adam
Volodina, Alla
Walton, Jeremy
Wanchuk, Brian
Wang, Jing
Whalen, Claire
White, Ellen
Wilson, Robyn
Wu Sak Wing, Christine
Yarmolinsky, Michael
Yip, Gigi
Yosipovich, Rebecca
Young, Denise

Chapitre 1

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

Introduction aux audits des services de santé mentale

Les sections 3.01, 3.07, 3.08 et 3.12 du **chapitre 3** traitent de la santé mentale :

- 3.01 Services de santé mentale aux enfants et jeunes
- 3.07 Services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale
- 3.08 Fonctionnement des grands hôpitaux communautaires
- 3.12 Services des hôpitaux psychiatriques spécialisés

Qu'est-ce que la maladie mentale?

Le système de soins de santé de l'Ontario et la prestation des services de santé sont des sujets d'audit examinés régulièrement par notre Bureau. Ces audits portent souvent sur les troubles physiques et la prestation de services connexes, tels que les soins palliatifs, les ambulances terrestres et le dépistage du cancer, pour n'en nommer que quelques-uns. En raison de l'accroissement récent de la sensibilisation publique à la maladie mentale et du niveau croissant de ressources consacrées à son traitement, notre Bureau a retenu quatre composantes des services de santé mentale à auditer cette année.

Alors que les personnes en bonne santé mentale vivent dans un état de bien-être, où elles peuvent faire face aux tensions normales de la vie, exercer leurs fonctions de façon productive et contribuer à leur collectivité, les personnes atteintes de maladie mentale connaissent des dérèglements de la pensée ou du comportement qui les empêchent de répondre aux demandes quotidiennes et de s'occuper de leurs affaires courantes. La maladie mentale peut être temporaire ou permanente, et elle peut être de gravité faible (tels de courts épisodes dépressifs) ou profonde et complexe (le trouble bipolaire et la schizophrénie). Les symptômes qu'éprouvent les personnes ayant reçu un diagnostic de maladie mentale peuvent varier considérablement. Ils peuvent avoir peu d'incidence sur la vie ordinaire ou encore des effets dévastateurs, qui empêchent les personnes atteintes de fonctionner normalement dans la société et posent un risque de préjudice pour elles-mêmes et autrui.

Prévalence des problèmes de santé mentale en Ontario et au Canada

Il est estimé qu'un Ontarien sur cinq (environ 2,8 millions) éprouvera un problème de santé mentale à un stade de sa vie. D'après Statistique Canada, le taux de prévalence de la maladie mentale en 2012 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles) s'élevait à 26 % dans

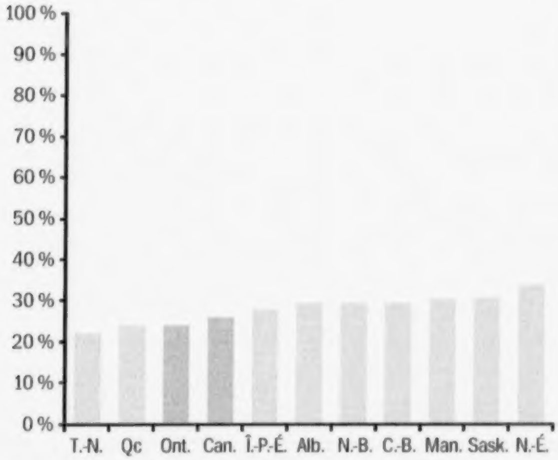
l'ensemble du pays. Par province, ce taux variait de faible à Terre-Neuve-et-Labrador (22 %) à élevé en Nouvelle-Écosse (34 %), comme le montre la **figure 1**. Le taux de prévalence en Ontario s'établissait à 24 %.

Une étude du gouvernement du Canada datant de 2015 a révélé que le nombre de Canadiens adultes ayant recours aux services de santé pour une maladie mentale est demeuré stable entre 1996-1997 et 2009-2010, mais a bondi jusqu'à 44 % chez les jeunes de 10 à 14 ans au cours de cette période. En Ontario particulièrement, les cinq dernières années terminées le 31 mars 2016 ont été marquées par une hausse de 21 % des visites aux urgences pour des troubles de santé mentale.

La compréhension scientifique de la maladie mentale s'améliore. La recherche a démontré que les troubles mentaux présentent une interaction complexe de caractéristiques génétiques, biologiques et de traits de personnalité où interviennent aussi les circonstances personnelles et l'environnement social. Les conditions sociales, telles que la pauvreté, le logement inadéquat, l'emploi instable et la faible scolarité, constituent des facteurs qui accentuent le risque de répercussions sur la santé mentale. Il est aussi reconnu que les troubles mentaux affectent différemment les hommes et les femmes et à différents stades de la vie. La société s'est rendu à l'évidence qu'il faut traiter ces troubles dès leur apparition : 70 % des jeunes adultes aux prises avec des problèmes de santé mentale ont déclaré que ceux-ci ont commencé durant leur enfance.

Figure 1 : Prévalence de la maladie mentale chez les personnes âgées de 15 ans et plus, par province, 2012

Source des données : Statistique Canada



Note : Toutes les catégories de maladie mentale de tout degré de gravité sont compris. Par contraste, près de 2,5 % de la population ontarienne est atteinte de maladie mentale grave (caractérisée par un diagnostic de maladie mentale, telle que la schizophrénie, la dépression, le trouble bipolaire ou les troubles de la personnalité; une maladie de longue durée; et une invalidité importante au regard de la vie quotidienne).

Soins en santé mentale en Ontario

Le gouvernement de l'Ontario dépense près de 3,5 milliards de dollars par année pour les services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie afin d'aider ses citoyens atteints de maladie mentale. De cette somme, 3,1 milliards sont engagés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, et le solde par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, qui finance un système distinct de services communautaires de santé mentale pour les enfants et les jeunes. En plus des dépenses de 3,5 milliards, d'autres ministères ontariens affectent aussi des ressources aux services de santé mentale. Ces services sont fournis par un vaste éventail d'institutions et de groupes publics, dont les établissements d'enseignement, les hôpitaux (y compris psychiatriques), les organismes communautaires de santé, de services aux enfants et aux jeunes et de services sociaux, les organismes de logement avec services de soutien, les établissements carcéraux, les centres de soins primaires (tels que les cliniques et les cabinets de médecin) et les professionnels des cabinets privés. Cependant, la prestation de ces services en Ontario n'est pas centralisée ou coordonnée. Plutôt, la livraison et la surveillance des services de santé mentale demeurent fragmentées et ne reposent pas sur un réseau, des soutiens ou une surveillance intégrés à l'échelle provinciale.

En reconnaissance de l'amélioration potentielle que produirait une coordination renforcée des fournisseurs et des services, en 2011, le gouvernement de l'Ontario a lancé *Esprit ouvert, esprit sain*, une vaste stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances. En collaboration avec 15 ministères et tous les ordres de gouvernement, cette stratégie cherchait à améliorer la qualité et la coordination des services de santé mentale disponibles et, par conséquent, la qualité de vie de la population ontarienne. Un important volet de la stratégie met l'accent sur l'intervention précoce et le soutien des enfants, afin de cerner et de résoudre rapidement les problèmes de santé mentale et de toxicomanie chez les enfants et les jeunes.

Tablant sur la stratégie provinciale, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a lancé en 2012, *Pour l'avancement de la santé mentale – un système adapté aux besoins des enfants et des jeunes*. Le but de ce plan d'action était d'offrir une expérience simplifiée et améliorée aux enfants et aux jeunes souffrant de maladie mentale et à leur famille. En particulier, il visait à resserrer les liens dans les collectivités pour que les familles soient informées des services de santé mentale disponibles et des moyens d'y accéder.

En 2014, le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances a été créé pour appuyer l'initiative *Esprit ouvert, esprit sain*. Son mandat triennal consistait à conseiller le ministère de la Santé et des Soins de longue durée sur la mise en oeuvre de sa stratégie de santé mentale. Les membres du Conseil sont issus de divers segments de la population, dont des fournisseurs de services, des spécialistes et des personnes ayant un vécu expérientiel de la maladie mentale.

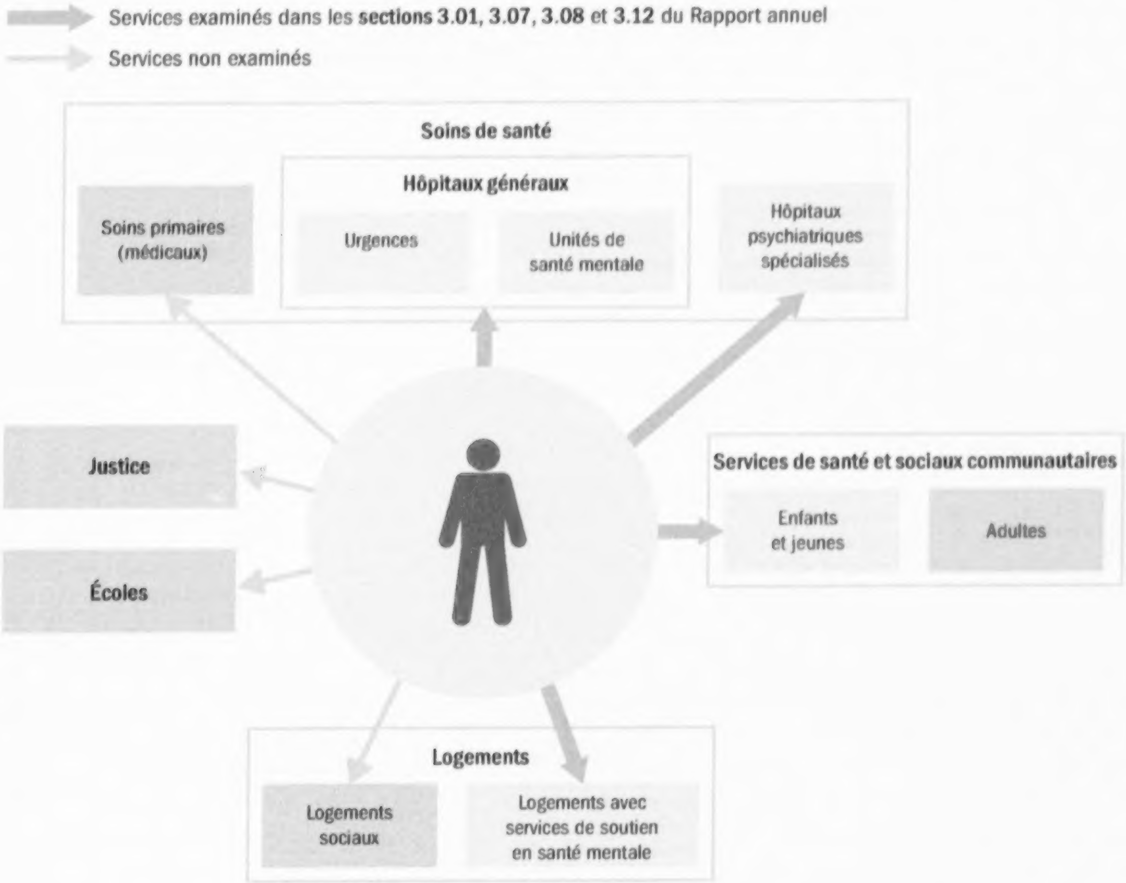
Parcours d'accès aux soins

Les personnes aux prises avec la maladie mentale disposent de différentes avenues pour obtenir de l'aide en fonction de leur âge, de leur lieu de résidence et de leur trouble. Pourtant, les personnes vulnérables éprouvent des difficultés particulières à accéder aux services. Les services de santé mentale en Ontario sont offerts par de nombreux différents secteurs et organismes, comme le montre la **figure 2**, et sont coordonnés par divers ministères provinciaux.

Il existe de nombreux différents types de services de santé mentale que peuvent obtenir les personnes en réponse à leurs besoins :

- Les soins primaires, comme ceux fournis par les médecins de famille, sont une option de traitement possible, ou encore l'aiguillage vers d'autres professionnels et services.
- Les interventions en cas de crise et les soins d'urgence sont accessibles dans les services d'urgence des hôpitaux généraux, où les patients peuvent être traités ou hospitalisés jusqu'à ce qu'ils soient dirigés vers d'autres professionnels et services.
- Les soins hospitaliers qui sont offerts dans 87 hôpitaux généraux aux personnes ayant des maladies mentales graves.
- Les hôpitaux psychiatriques spécialisés traitent les personnes atteintes des maladies mentales les plus graves (quatre de ces hôpitaux sont exploités en Ontario : le Centre de toxicomanie et de santé mentale de Toronto, le Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores de Whitby, les Services de santé Royal Ottawa d'Ottawa, et le Centre de soins de santé mentale Waypoint de Penetanguishene).
- Les services pour enfants et jeunes de 18 ans et moins sont accessibles auprès de plus de 400 organismes communautaires de santé mentale et fournisseurs de services. Les enfants et les jeunes peuvent y avoir accès directement dans l'organisme ou par renvoi (par exemple d'une école ou d'un professionnel de la santé).
- Les adultes ont accès à des soutiens, comme l'intervention en situation de crise, l'aide psychosociale et, au besoin, les logements avec services de soutien, dans près de 300 organismes communautaires de santé mentale.

Figure 2 : Services accessibles aux Ontariens vivant avec une maladie mentale
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Les quatre audits des services de santé mentale

Pour le Rapport annuel de cette année, notre Bureau a mené des audits de l'optimisation des ressources touchant à quatre secteurs de services de santé mentale en Ontario : les services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les opérations relatives aux hôpitaux, les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés, et les services de santé mentale pour aux enfants et aux jeunes.

- Dans notre audit des services de logement et de soutien pour les personnes atteintes de troubles mentaux, nous nous sommes attardés à l'efficacité des programmes de logement avec services de soutien offerts par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, conjointement avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les fournisseurs de services. Cet audit a examiné la coordination des services avec d'autres entités, la rentabilité des programmes, et la prestation et l'évaluation des services de soutien.
- Notre audit des opérations relatives aux hôpitaux a évalué dans quelle mesure les systèmes et procédures en place dans les grands hôpitaux communautaires permettent aux patients

d'accéder de s'assurer que les patients peuvent accéder en temps opportun à des soins de santé sécuritaires, fiables, équitables et de qualité; que les ressources sont utilisées avec efficience; et que l'efficacité opérationnelle est mesurée, évaluée et déclarée. Lors de cet audit, nous avons examiné trois grands hôpitaux communautaires, particulièrement en ce qui concerne les admissions et le mouvement des patients à l'intérieur de l'hôpital.

- Pour ce qui est des services offerts par les hôpitaux psychiatriques spécialisés, notre travail d'audit au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et dans les RLISS a porté sur la surveillance et le financement des quatre hôpitaux audités. De plus, notre travail d'audit dans les hôpitaux mêmes a mis l'accent sur la prestation des services de santé mentale afin de déterminer si les procédures et processus en place répondaient aux besoins des patients et de la collectivité.
- Notre audit des services de santé mentale aux enfants et jeunes cherchait à déterminer si le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes avaient adopté des politiques et procédures efficaces pour garantir que les enfants ayant besoin de soins en santé mentale reçoivent des services adaptés et opportuns, conformément aux exigences du programme. Nous avons aussi examiné si le financement octroyé aux organismes était proportionnel à la valeur des services fournis.

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

3.01 Services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) accorde un financement pour les services communautaires de santé mentale en Ontario—tels que les services de consultation et de thérapie, de traitement intensif, de consultation et d'évaluation spécialisées, et de soutien en cas de crise—aux familles ainsi qu'aux enfants et aux jeunes (de la naissance à 18 ans) qui éprouvent ou sont à risque d'éprouver des problèmes de santé mentale, des maladies mentales ou des troubles mentaux, notamment la dépression, l'anxiété et l'hyperactivité avec déficit de l'attention.

En 2015-2016, le Ministère a octroyé 438 millions de dollars en paiements de transfert dans le cadre de son Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes (SMEJ) à plus de 400 fournisseurs de services, y compris les organismes qui offrent principalement des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes, et aux organismes multiservices qui exécutent d'autres programmes financés par le Ministère. Ces fournisseurs et organismes ont déclaré plus de 120 000 clients inscrits.

Dans le présent audit, nous avons constaté que de nombreuses questions soulevées dans notre audit de 2003 du Programme de SMEJ demeurent préoccupantes. En particulier, nous avons remarqué que le Ministère n'assure toujours pas de surveillance et d'administration efficace du Programme pour que les enfants et les jeunes ayant besoin de services de santé mentale reçoivent des services rapides, adéquats et efficaces, et que leur prestation soit efficiente. Le Ministère a établi des attentes relatives à l'exécution du Programme, mais il ne fait pas de suivi auprès des organismes pour vérifier s'ils les respectent. De plus, les attentes sont parfois

ambiguës, ce qui donne lieu à la prestation incohérente des services par les différents organismes.

Comme observé dans l'audit de 2003 des services communautaires de santé mentale aux enfants et aux jeunes, le Ministère continue de financer ces organismes essentiellement en se basant sur les dépenses historiques, au lieu de tenir compte des besoins actuels en santé mentale des enfants et des jeunes que les organismes servent. Nous avons constaté que le coût des organismes par client servi fluctue grandement, ce qui peut dénoter une certaine inégalité financière entre les organismes, mais le Ministère n'a pas évalué ces écarts afin de déterminer s'ils étaient raisonnables. De plus, comme noté dans notre audit de 2003, le Ministère ne mesure pas le rendement des organismes individuels par rapport aux objectifs, et ne fait pas de suivi efficace des résultats des clients ou du rendement général du Programme par rapport à des objectifs mesurables et significatifs.

Le nombre de visites des urgences par les enfants et les jeunes et d'hospitalisations pour des problèmes de santé mentale a augmenté de plus de 50 % depuis 2008-2009. Cette tendance signale un problème croissant, mais le Ministère n'a pas analysé les raisons de l'augmentation.

Dans le présent audit, nous avions aussi constaté que les quatre organismes visités ne respectaient pas toujours les attentes du Ministère relatives à la prestation des services. Par surcroît, aucun organisme n'effectue de suivi efficace des résultats des enfants et des jeunes pour s'assurer qu'ils reçoivent des services de santé mentale opportuns, adaptés et efficaces pour répondre à leurs besoins évalués.

Nous présentons ci-dessous certaines préoccupations particulières concernant la prestation des services de santé mentale par les organismes :

- **Les organismes n'appuyaient pas toujours la transition des enfants et des jeunes mis en congé vers d'autres fournisseurs de services, ce qui compromettait les progrès réalisés dans les traitements.** Aucun des quatre organismes audités n'a adopté de politique pour orienter les interventions du personnel dans la mise en congé des clients, qui font la transition à un autre fournisseur de services. La gestion des transitions est importante pour maintenir la continuité des services pour les clients, afin de ne pas compromettre les progrès attribuables aux traitements. Dans un organisme, nous avons relevé des cas de clients qui ont été mis en congé et confiés aux soins d'une société d'aide à l'enfance alors qu'ils avaient toujours besoin de services et qu'ils n'avaient pas reçu d'aide à la transition à un autre fournisseur de services de santé mentale. Chez un autre organisme, 50 % des dossiers des clients sortants que nous avons examinés comprenaient une recommandation de l'organisme de les diriger vers un autre fournisseur de services. Toutefois, l'organisme n'avait pas collaboré avec le fournisseur de services recommandé pour faciliter la transition, comme s'y attend le Ministère.
- **Les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes ne sont pas évalués de façon uniforme, ce qui accroît le risque de décisions incohérentes relatives aux services.** Les organismes doivent évaluer les besoins des enfants et des jeunes en utilisant des outils normalisés fondés sur des données probantes, afin d'améliorer l'uniformité et l'objectivité des évaluations. Nous avons cependant constaté que ces outils n'avaient pas été remplis, ou il n'était pas évident que les résultats des évaluations effectuées à l'aide des outils aient servi à dresser les plans de services initiaux, dans environ 50 % à 100 % des cas examinés à trois des quatre organismes visités. Nous avons aussi remarqué, dans près de 20 % à 100 % des cas examinés, que les quatre organismes n'avaient pas rempli les outils d'évaluation, ou il n'était pas évident qu'ils aient utilisé les résultats des outils pour évaluer périodiquement les services de santé mentale fournis aux enfants et aux jeunes, afin de mettre à jour les plans de services et

d'appuyer les décisions concernant leur mise en congé.

- **En l'absence d'orientation du Ministère, les délais d'examen des plans de services variaient entre les organismes, ce qui accroît le risque de retard dans la prestation de services aux enfants et aux jeunes adaptés** à leurs besoins. Alors que le Ministère exige des organismes qu'ils examinent régulièrement le plan de services de chaque client, il n'a pas prescrit de délai pour ce faire. Nous avons noté que les organismes visités avaient établi différents délais pour l'examen des plans de services, qui variaient de trois à six mois. Dans certains cas, deux organismes audités ne respectaient pas le délai fixé ou n'examinaient pas les plans de services comme exigé par le Ministère.
- **La santé mentale des enfants et des jeunes risque de se détériorer pendant qu'ils attendent les services, mais la surveillance des temps d'attente et de leur incidence laisse à désirer.** Les organismes visités ne surveillent pas les tendances des temps d'attente pour déterminer s'ils sont raisonnables et pour cerner les problèmes qui peuvent nécessiter un suivi ou une mesure corrective. De plus, la majorité des chargés de cas dans les organismes auxquels nous avons parlé ont affirmé que la santé mentale de certains enfants, même jusqu'à la moitié, s'était détériorée pendant qu'ils attendaient des services, mais aucun organisme n'évalue les conséquences des temps d'attente pour la santé mentale des enfants et des jeunes en attente. Nous avons noté, dans trois des quatre organismes, que les temps d'attente moyens pour certains services en 2015-2016 excédaient six mois.
- **Les organismes ne surveillent et n'évaluent pas les résultats des clients pour déterminer s'ils bénéficient des services reçus.** Les organismes que nous avons visités ne consignent et ne déterminent pas systématiquement si leurs clients obtiennent des résultats favorables à la fin des services de santé mentale, comme l'exige le Ministère. Les quatre organismes n'effectuent pas de suivi des résultats des clients pour vérifier s'ils sont raisonnables et relever les tendances nécessitant un suivi ou des mesures correctives, de sorte que les enfants et les jeunes reçoivent des services de santé mentale adéquats et efficaces.
- **L'absence de supervision des décisions clés prises par les chargés de cas peut accroître le risque de conséquences nuisibles pour les enfants et les jeunes.** Ni le Ministère ni les quatre organismes audités n'exigent des superviseurs travaillant dans les organismes qu'ils examinent et approuvent les décisions et les documents clés des chargés de cas.

Nous présentons ci-après quelques-unes de nos préoccupations principales concernant l'administration du Programme de SMEJ par le Ministère :

- **Le Ministère ne finance pas les organismes en fonction des besoins actuels des enfants et des jeunes servis.** Comme signalé durant notre dernier audit du Programme en 2003, le Ministère continue d'affecter la majorité des fonds aux organismes en se basant sur les affectations antérieures, au lieu de tenir compte des besoins en santé mentale des enfants et des jeunes. Nous avons aussi constaté que le nouveau modèle de financement axé sur les besoins du Ministère, qu'il devait mettre en oeuvre en 2016, a été retardé et qu'il n'a pas fixé de nouvelle échéance.
- **Le Ministère ne communique pas aux organismes des attentes claires au sujet du Programme et il ne surveille pas suffisamment les services qu'ils fournissent afin d'atténuer le risque de prestation incohérente des services.** Le Ministère a établi des attentes minimales concernant la prestation des services, mais il n'a pas mis en place de processus pour vérifier si les organismes les satisfont. Nous avons relevé de nombreux cas où les attentes n'avaient pas été respectées.

Nous avons aussi noté qu'à certains égards, les attentes du Ministère demeurent générales, ce qui accroît le risque que les organismes les interprètent et les appliquent de manière incohérente. Par exemple, le Ministère exige que les clients sur les listes d'attente soient informés périodiquement de leur statut, mais il n'a pas précisé d'intervalle pour ce faire. Par conséquent, un seul organisme a adopté une politique et un calendrier pour informer les clients de leur position sur les listes d'attente.

- **Le Ministère ne vérifie pas si les importants écarts entre les organismes sont raisonnables pour ce qui est des coûts par client et du nombre de clients par chargé de cas, afin de contribuer à l'efficience et à l'efficacité des organismes.** Il collecte des renseignements auprès des organismes sur les services qu'ils offrent, leurs niveaux de dotation et leur situation financière. Toutefois, il n'analyse pas cette information pour déterminer si l'important écart entre les organismes quant aux coûts par client et au nombre de cas par employé est raisonnable. Nous avons analysé ces données pour 2015-2016 de l'ensemble des organismes et avons relevé d'importants écarts qui justifient un suivi du Ministère. Par exemple, nous avons examiné les coûts de la prestation de cinq services de santé mentale, et avons constaté qu'un organisme sur cinq environ déclarait des coûts moyens par client qui étaient au moins 50 % plus élevés que la moyenne provinciale. De plus, entre 16 % et 24 % des organismes ont déclaré une charge de travail moyenne par chargé de cas qui dépassait d'au moins 50 % la moyenne provinciale pour ces services.
- **Le Ministère ne suit pas le rendement du Programme ou des organismes afin de prendre les mesures correctives nécessaires et ne recueille pas de données sur tous ses indicateurs de rendement existants.** Le Ministère a adopté 13 nouveaux indicateurs de rendement en 2014-2015, mais il ne collecte pas de données sur trois d'entre eux et n'a pas fixé d'objectif pour chaque indicateur avec lequel mesurer les résultats. De plus, même si les organismes présentent leurs données au regard des indicateurs, le Ministère n'analyse pas les résultats pour déterminer si un suivi et des mesures correctives sont nécessaires auprès d'organismes particuliers. Notre analyse des données du Ministère a relevé des écarts pour lesquels ce dernier a intérêt à faire un suivi. Par exemple, près d'un organisme sur cinq a déclaré des temps d'attente moyens pour les services de traitement intensif qui étaient au moins 50 % plus longs que la moyenne provinciale de 89 jours. De plus, près d'un tiers des organismes ont déclaré que moins de 50 % des enfants et des jeunes, dont le service était terminé, avait réagi favorablement au traitement, comparé à la moyenne provinciale de 64 %.
- **Une meilleure coordination avec les autres ministères améliorerait la prestation des services de santé mentale et les résultats des enfants et des jeunes.** Au cours de la période où le Ministère était chargé de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances (la Stratégie), soit de 2011-2012 à 2013-2014, il n'a pas collaboré avec les autres ministères participants pour trouver des occasions d'améliorer la livraison des services de santé mentale dans la province. En 2014, la responsabilité de la Stratégie a été confiée au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Depuis 2012, le Ministère est responsable de mettre en oeuvre le plan Pour l'avancement de la santé mentale et a pris plusieurs mesures pour bonifier le Programme, dont voici quelques exemples :

- définir les services essentiels de santé mentale fournis par les organismes;
- élaborer et mettre en place un modèle de financement équitable des services essentiels de santé mentale fournis par les organismes, qui tient compte des besoins des collectivités;

- désigner des organismes dans les différentes régions qui sont responsables de la planification et de la prestation des services essentiels de santé mentale. Il leur revient aussi de créer des parcours clairs d'accès aux services essentiels et aux services offerts par d'autres secteurs, dont l'éducation et la santé, pour que les parents sachent où obtenir de l'aide et la marche à suivre pour recevoir rapidement des services.

Cependant, nous avons noté que bien que la mise en oeuvre du plan Pour l'avancement de la santé mentale devait être réalisée sur un horizon de trois ans, elle a été retardée et nous ne savons pas quand le plan sera pleinement mis en oeuvre.

3.02 Changement climatique

Selon des études scientifiques, les émissions accrues de gaz à effet de serre, tels que le dioxyde de carbone et le méthane, attribuables à l'activité humaine ont réchauffé l'atmosphère et altéré les régimes climatiques partout sur la planète. Les effets du changement climatique, comme la fonte de la calotte polaire, l'élévation du niveau des océans et le nombre accru de phénomènes météorologiques extrêmes, ont d'ailleurs été constatés par les scientifiques.

La communauté internationale a souligné que le changement climatique constituait une menace grave et potentiellement irréversible sur les humains et l'environnement, et a reconnu que la réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessitait une réponse internationale.

L'Ontario produit moins de 1 % des émissions mondiales annuelles de gaz à effet de serre, mais les émissions annuelles moyennes par habitant dans la province sont plus élevées que la moyenne mondiale, quoique inférieures à la moyenne canadienne.

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) a également reconnu que le changement climatique posait un défi critique à l'environnement et à l'économie à l'échelle mondiale, qui causera des intempéries plus fréquentes et violentes dans la province au cours des prochaines années.

Le Ministère s'est vu confier le mandat de diriger les efforts déployés en Ontario pour réduire les gaz à effet de serre et pour s'adapter aux effets du changement climatique. Pour ce faire, il a défini des cibles de réduction des émissions et a adopté des politiques et des programmes, dont l'un des plus importants est le régime de plafonnement et d'échange de droits d'émission, qui entrera en vigueur en 2017. Les règles régissant le fonctionnement de ce régime en Ontario et l'engagement des recettes qu'il générera sont exposées dans la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* et ses règlements d'application.

Aux termes du régime de plafonnement et d'échange, les entreprises émettrices de gaz à effet de serre devront obtenir un « quota d'émission » égal à la quantité de leurs émissions annuelles—de fait, un permis d'émission. Un quota autoriserait l'émission d'une tonne de dioxyde de carbone ou une quantité équivalente d'autres gaz à effet de serre.

Les quotas sont attribués gratuitement ou vendus par mise aux enchères par le gouvernement ou encore achetés et vendus entre émetteurs—la composante « échange » du régime. Le terme « plafonnement » renvoie au nombre restreint total de quotas que le gouvernement offre annuellement sur le marché.

En théorie, le coût des quotas augmentera à mesure que le gouvernement réduira leur nombre chaque année. Avec le temps, il serait donc plus économique pour les entreprises de trouver des moyens de réduire leurs émissions plutôt que d'acheter des quotas de plus en plus coûteux. De plus, les entreprises dont les émissions sont inférieures aux quotas attribués pourraient tirer des revenus en vendant l'excédent sur leurs quotas à d'autres entreprises qui en ont besoin pour exercer leurs activités.

Au lieu de mettre en place un régime exclusif à l'Ontario, la province a l'intention d'intégrer son régime de plafonnement et d'échange aux régimes existants du Québec et de la Californie. Par conséquent, les entreprises de ces trois administrations pourront s'échanger des quotas, et une administration pourra porter à son crédit la réduction d'émissions obtenue par une autre.

Le Ministère a indiqué que le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario et les recettes qu'il génère pour d'autres initiatives seront au coeur de la lutte de la province contre le changement climatique. À son avis, l'Ontario est en bonne voie d'atteindre son objectif de réduire de 15 %, d'ici 2020, les émissions par rapport à celles de 1990. Les travaux de conception du régime de plafonnement et d'échange au-delà de 2020 ne sont pas terminés, et le Ministère nous a fait savoir que ses estimations et projections relatives à l'impact du régime après 2020 sont très préliminaires.

Notre audit a révélé que le régime de plafonnement et d'échange produira une petite fraction seulement de la réduction requise pour atteindre l'objectif que l'Ontario s'est fixé pour 2020. Nos constatations incluaient ce qui suit :

- **Il se peut que moins de 20 % des réductions requises pour atteindre l'objectif de 2020 fixé par la province soient réalisées en Ontario** : Sur la réduction de 18,7 mégatonnes (Mt) d'émissions de gaz à effet de serre, cible fixée pour parvenir à l'objectif de 2020, 3,8 Mt (20 %) seulement proviendront de l'Ontario. De fait, on prévoit que les 80 % restants—ou près de 14,9 Mt—proviendront de la Californie et du Québec. Pourtant, l'Ontario a l'intention de porter à son crédit tant la réduction de 20 % (3,8 Mt) que celle de 80 % (14,9 Mt), qui sera réalisée à l'extérieur de la province. Nous constatons que l'Accord de Paris de 2015 permet à un pays de porter à son crédit la réduction d'émissions d'un autre pays, pourvu que les deux gouvernements fédéraux (p. ex. le Canada et les États-Unis) aient conclu un accord formel à cet effet. Or, aucun accord de ce type n'a été conclu à ce jour. En dernier ressort, la question de savoir si l'Ontario a atteint une cible particulière sera fondée sur le Rapport d'inventaire national établi par le gouvernement fédéral, qui ne tient pas compte non plus des réductions réalisées à l'extérieur de l'Ontario.
- **Il est attendu que de faibles diminutions d'émissions en Ontario engendreront des coûts substantiels pour les entreprises et les ménages de l'Ontario** : Aux termes du régime de plafonnement et d'échange conjoint que la province entend mettre en oeuvre, les entreprises provinciales devront payer jusqu'à 466 millions de dollars d'ici 2020 pour les quotas du Québec et de la Californie. D'après les estimations préliminaires de 2015 de la province qui ont servi à orienter la conception du régime, cette somme pourrait atteindre 2,2 milliards en 2030—tous ces fonds ne seront pas réinvestis dans l'économie ontarienne. Si les initiatives décrites dans le Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique parviennent à réduire les émissions à long terme, cette somme pourrait être moins élevée. Par ailleurs, on prévoit que les ménages et les entreprises de l'Ontario devront verser environ 8 milliards de dollars de plus au gouvernement provincial sur quatre ans, à compter de 2017, pour les combustibles fossiles qu'ils consomment, comme l'essence et le gaz naturel. Le Ministère estime que les ménages verront ces coûts annuels directs augmenter en moyenne de 156 $ en 2017. Les estimations préliminaires du ministère des Finances indiquent que cette somme atteindra 210 $ en 2019 et que les ménages feront face à des coûts annuels indirects additionnels de 75 $ au titre des biens et services en 2019.
- **La Commission de l'énergie de l'Ontario a décidé de ne pas divulguer séparément le coût du régime de plafonnement et d'échange sur les factures de gaz naturel,**

malgré l'intérêt des groupes d'intervenants à le faire : La Commission de l'énergie de l'Ontario a déterminé qu'il n'était pas nécessaire de porter ces coûts sur les factures de gaz naturel, malgré que 75 des 80 groupes d'intervenants aient exprimé une préférence en ce sens. De plus, notre sondage auprès des abonnés du gaz naturel a révélé que 89 % des répondants croyaient qu'il était important de divulguer les répercussions financières du régime de plafonnement et d'échange sur les factures.

- **Aux termes du régime conjoint, le plafonnement fixé en Ontario ne limitera pas la quantité de gaz à effet de serre émise dans la province** : Parce que l'Ontario a décidé d'associer son régime à ceux de la Californie et du Québec, il pourrait excéder son propre plafond d'émissions si les émetteurs ontariens décident d'acheter des quotas du Québec ou de la Californie. Par conséquent, le plafond des émissions établi par le gouvernement provincial ne permettra pas de limiter les émissions en Ontario.
- **Il n'est pas attendu que l'Ontario contribue substantiellement à la réduction des émissions au Québec et en Californie à court terme** : Le gouvernement ontarien a fait savoir que la participation à un régime conjoint de plafonnement et d'échange contribuera à réduire les émissions au Québec et en Californie, à mesure que les entreprises de ces administrations prennent connaissance de la possibilité d'écouler leurs quotas sur le marché ontarien. Pourtant, le Ministère ne dispose pas de données probantes à ce sujet. De fait, selon les renseignements sur l'échange de quotas au Québec et en Californie dont nous disposions en août 2016, il pourrait exister présentement un excédent de quotas—plus de 60 Mt de quotas n'ont pas été vendus lors de la dernière mise aux enchères, ce qui indique que bien plus que les 14,9 Mt de quotas dont les entreprises ontariennes auront besoin sont déjà disponibles. Il est donc peu probable qu'à court terme, le Québec et la Californie réduisent substantiellement leurs émissions parce que les entreprises ontariennes achètent leurs quotas.
- **Des réductions d'émissions supérieures à celles réellement obtenues pourraient être déclarées** : Les trois administrations n'ont pas conclu d'entente formelle ni adopté de règles pour prévenir la déclaration de réductions d'émissions dans plus d'une administration. Par exemple, si une entreprise ontarienne achète un quota à la Californie, ce quota peut être déclaré par le gouvernement ontarien comme ayant servi à réduire les émissions en Ontario, aidant ainsi la province à atteindre son objectif. Toutefois, la Californie peut aussi appliquer ce quota à la réduction de son propre objectif—ce qui signifie que des réductions supérieures à celles réellement obtenues pourraient être déclarées.

Au cours de la période quadriennale de 2017 à 2020, le Ministère s'attend à toucher des recettes de l'ordre de 8 milliards de dollars sur la vente de quotas d'émission, qu'il affectera principalement aux initiatives de réduction des émissions.

Ces initiatives sont décrites dans le Plan d'action contre le changement climatique (le Plan d'action), que le Ministère a publié en juin 2016. Selon les estimations du Plan d'action, ces initiatives réduiront collectivement les émissions de 9,8 Mt. Pourtant, nous avons remarqué que le conseiller en environnement du Ministère avait estimé que le régime de plafonnement et d'échange, et l'affectation des recettes qu'il génère à ce type d'initiative, produiraient des réductions de 3,8 Mt seulement—soit une réduction inférieure d'un peu plus d'un tiers à l'estimation ministérielle. Notre examen du Plan d'action a relevé ce qui suit :

- **Le Plan d'action renferme des hypothèses irréalistes ou non corroborées, notamment les suivantes** :
  - *Les réductions des tarifs de l'électricité auront un impact marginal :* On s'attend

à ce que le régime de plafonnement et d'échange suscite une hausse des tarifs d'électricité, ce qui pourrait inciter les consommateurs à opter pour le gaz naturel plus économique—combustible fossile qui produit aussi des gaz à effet de serre. Entre 2017 et 2020, le Ministère compte engager des recettes d'au plus 1,32 milliard de dollars provenant du régime de plafonnement et d'échange pour remédier à cette situation. Le Plan d'action prévoit que cet engagement se traduira par une réduction de 3 Mt. Cependant, ni le Ministère ni l'organisme provincial responsable du réseau d'électricité de l'Ontario n'ont produit la méthode utilisée pour calculer cette estimation. De plus, les fonds de 1,32 milliard compenseraient quelque peu seulement la hausse des tarifs d'électricité. En particulier, il est projeté que les tarifs d'électricité des entreprises augmenteront de 14 % et ceux des ménages, de 25 %. Même après l'engagement des recettes de 1,32 milliard, les entreprises feront face à une hausse de 13 % et les ménages, de 23 %.

- *Absence de plan pour atteindre l'objectif relatif à l'utilisation du gaz naturel renouvelable* : Des recettes de 100 millions de dollars provenant du régime de plafonnement et d'échange seront affectées pour aider les distributeurs de gaz naturel à accroître leur utilisation de biogaz, un gaz naturel « renouvelable » produit à partir de la décomposition de matières organiques. Le Plan d'action prévoit que cette initiative réduira les émissions de 1 Mt. Pourtant, il ressort de notre examen de l'information de l'Association canadienne de biogaz que la capacité de production actuelle de biogaz est insuffisante pour répondre à la demande proposée. De fait, la capacité nécessaire pour produire 1 Mt est 500 fois plus élevée que celle présentement disponible. Le Plan d'action contre le changement climatique ne précise pas comment ce déficit sera comblé.
- **Engagement de 1 milliard de dollars dans le Plan d'action pour des initiatives approuvées auparavant** : Certaines initiatives, comme le projet de transport en commun rapide sur rail régional, avaient été approuvées plusieurs années avant la création du Plan d'action. En intégrant ces projets au Plan d'action, la province a trouvé un autre moyen de financer ses coûts, sans cependant réduire davantage les émissions.

Voici d'autres constatations :

- **Le Ministère a atteint son objectif de réduction des émissions de 2014** : Le Ministère a réduit considérablement les émissions de gaz à effet de serre en 2014, surtout à la suite de la fermeture des centrales au charbon. Il a toutefois indiqué que n'avait été le fléchissement économique de 2008, l'Ontario n'aurait probablement pas atteint son objectif d'émissions de 2014.
- **La réduction des gaz à effet de serre ne constitue pas une priorité d'autres ministères** : La réduction des gaz à effet de serre n'est pas une priorité reconnue de nombreux ministères, et il n'existe pas de processus pangouvernemental pour tenir compte adéquatement du changement climatique dans la prise des décisions. Le mandat et les priorités clés de certains ministères sont incompatibles avec l'objectif de réduction des émissions, et on n'a pas essayé de concilier les buts divergents pour intégrer la réduction des émissions au processus décisionnel.
- **De nombreux éléments du Plan d'adaptation de 2011 n'ont pas été exécutés** : Le Ministère a peu fait pour cerner les principaux risques liés au changement climatique auxquels l'Ontario fera face à l'avenir ou pour en faire le suivi. Malgré que le Ministère ait publié le Plan d'adaptation en 2011, qui devait être pleinement mis en oeuvre en 2014, de nombreuses mesures qui y étaient définies

n'étaient pas achevées en août 2016. De plus, le Ministère n'a pas examiné le Plan pour déterminer s'il devait le mettre à jour afin de refléter l'information actuelle. Voici des domaines qui doivent être appuyés par des mesures beaucoup plus vigoureuses :

- l'amélioration des routes de glace dans les collectivités nordiques afin d'éviter leur isolement croissant causé par le changement climatique. Par exemple, les collectivités ont davantage eu recours au transport aérien l'hiver dernier pour s'approvisionner en denrées essentielles, tels les aliments;
- l'élaboration d'un plan de croissance afin d'appuyer la prise de décisions dans les collectivités nordiques et la surveillance des effets du changement climatique, ainsi que de mesures pour protéger et préserver la qualité de l'air et de l'eau;
- la mise à jour du Code du bâtiment provincial pour s'assurer que les immeubles résistent aux effets du changement climatique, dont les inondations causées par les eaux pluviales;
- la réalisation de l'engagement pris par le Ministère d'examiner les différents types de bâtiments que le gouvernement possède ou gère, afin d'évaluer leur résistance aux effets du changement climatique. Plutôt, le Ministère a seulement examiné trois des près de 5 000 bâtiments que la province possède ou gère directement;
- l'évaluation de l'infrastructure énergétique pour maintenir la production et la distribution de l'électricité pendant les intempéries de plus en plus violentes.

À la suite de notre audit, le gouvernement fédéral a annoncé, en octobre 2016, son intention de mettre en oeuvre une tarification du carbone nationale, à compter de 2018. La proposition fédérale est préliminaire et, à la fin de notre audit, des données plus détaillées qui auraient permis d'évaluer pleinement l'incidence de cette nouvelle politique fédérale sur les cibles de réduction des émissions de l'Ontario n'étaient pas disponibles.

3.03 État de la mise en oeuvre des dossiers de santé électroniques

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a commencé à établir une infrastructure technologique provinciale en 2002, avec la mise sur pied de l'Agence des systèmes intelligents pour la santé. Les fonctions de cet organisme, et celles d'une direction ministérielle qui avait travaillé sur des projets de gestion des applications et des données cliniques des dossiers de santé électroniques (DSE), ont été regroupées au sein de Cybersanté Ontario lors de la création de celui-ci, en 2008.

Cybersanté Ontario a pour mandat de mettre en oeuvre un système qui, en plus de fournir un DSE pour chaque Ontarien, s'accompagne d'un réseau de données où sont stockés les renseignements des DSE et qui procure aux fournisseurs de soins de santé un accès rapide et sécuritaire à ces renseignements.

Un DSE s'entend d'un dossier numérique à vie des antécédents médicaux et thérapeutiques d'une personne, qui est mis à jour en temps réel et qui est accessible sous forme électronique aux fournisseurs de soins de santé autorisés. Un système de DSE permet de communiquer les renseignements stockés sur la santé des patients de sorte que les professionnels de la santé puissent accéder rapidement à ceux-ci et, par conséquent, améliorer la qualité des soins et réaliser des gains d'efficience.

Les DSE remplaceront les documents physiques (par exemple les dossiers papier et les films radiographiques) qui ne sont pas toujours à jour ou facilement accessibles aux fournisseurs de soins de santé, ce qui entraîne des risques d'erreur et de double emploi.

En 2008, et de nouveau en 2010, le Ministère a établi que 2015 était l'année cible à laquelle Cybersanté Ontario devait avoir mis en oeuvre un système de DSE entièrement fonctionnel à l'échelle de l'Ontario. Or, en 2105, si certains projets de DSE fonctionnaient partiellement, un système de DSE entièrement opérationnel à l'échelle de la province

n'avait pas encore été mis en place. Le Ministère n'a pas officiellement prolongé l'échéance de 2015, mais Cybersanté Ontario a poursuivi ses efforts et s'attend à ce que les travaux soient achevés d'ici mars 2017. On ne sait pas exactement quand un système de DSE entièrement opérationnel sera disponible en Ontario.

Nous avons constaté que la mise en oeuvre des DSE en Ontario avait progressé au cours des 14 dernières années. Par exemple, le Système d'information de laboratoire de l'Ontario contient un nombre considérable d'analyses en laboratoire effectuées dans la province, et beaucoup de médecins exerçant en milieu communautaire ont adopté les dossiers médicaux électroniques qui remplacent les dossiers papier des patients.

Bien que des systèmes individuels aient été mis au point pour collecter et fournir des types particuliers de renseignements sur la santé des patients, il leur manque des données et des fonctionnalités, et il n'y a toujours pas de système provincial intégré permettant d'accéder facilement et rapidement à tous ces renseignements.

Cela signifie qu'il n'est pas encore possible pour tous les professionnels des soins de santé autorisés d'accéder à toutes les données pertinentes (p. ex., les résultats des radiographies et des analyses de laboratoire, les médicaments prescrits, etc.) au sujet d'un patient, peu importe la région de l'Ontario où il a reçu des soins de santé. De plus, certains médecins qui ont mis en oeuvre des systèmes de dossiers médicaux électroniques ne peuvent pas se connecter aux bases de données provinciales, car les technologies ne sont pas compatibles.

Pour être complètement opérationnel, un système de DSE nécessite la participation de nombreux intervenants du secteur de la santé, dont les hôpitaux, les organismes de santé communautaires, les laboratoires communautaires et d'hôpitaux, ainsi que les médecins exerçant en milieu communautaire, pour qu'ils fournissent l'information à partager. Chacun de ces organismes et de ces professionnels aurait investi dans les systèmes locaux et, même si certains de ces systèmes existaient sans l'Initiative des DSE, beaucoup d'entre eux contiennent des renseignements médicaux qui sont requis aux fins des systèmes de DSE provinciaux. Cybersanté Ontario a besoin de ces systèmes locaux et des renseignements médicaux qu'ils contiennent pour atteindre l'objectif de l'Initiative des DSE.

Le Ministère comprend bien les sommes affectées aux projets de DSE gérés directement par Cybersanté Ontario, mais il n'a pas suivi les dépenses totales liées à l'Initiative des DSE qui ont été engagées par d'autres organismes de soins de santé. Les dépenses associées à des projets non gérés directement par Cybersanté Ontario comprennent, par exemple, les systèmes utilisés dans les hôpitaux et dans les cabinets des médecins de famille qui contiennent des données sur la santé des patients.

Selon les renseignements tenus à jour par le Ministère et les données recueillies directement auprès d'un échantillon d'organismes de soins de santé, nous avons estimé à environ 8 milliards de dollars les coûts engagés entre 2002-2003 et 2015-2016 pour mettre en oeuvre l'Initiative des DSE dans toute la province.

Comme le Ministère n'a pas encore achevé la mise en oeuvre de l'Initiative des DSE, qu'il n'a pas élaboré de stratégie d'ensemble et qu'il a établi un budget uniquement pour la partie de Cybersanté Ontario, il ne connaît pas les fonds publics supplémentaires requis pour que l'initiative soit considérée comme effectivement mise en oeuvre.

Étant donné l'importance continue des DSE pour la population ontarienne et le système de soins de santé, il est entendu qu'un investissement important financé par les contribuables est requis pour que les patients et les professionnels des soins de santé puissent bénéficier des avantages d'un système de DSE intégré à l'échelle provinciale. Cependant, il est tout aussi important de mettre en place une stratégie globale et un budget connexe pour assurer une gestion appropriée de l'Initiative des DSE et réaliser rapidement les avantages escomptés de manière rentable.

En plus d'élaborer une stratégie à long terme et d'établir un budget pour le reste de l'Initiative des DSE, il est très important de pouvoir compter sur la pleine participation des organismes de soins de santé et des professionnels de la santé et sur leur utilisation des systèmes de DSE, car ceux-ci génèrent les renseignements cliniques et s'en servent pour prodiguer des soins de qualité à la population ontarienne. Comme la plupart de ces organismes et professionnels n'ont pas de comptes à lui rendre, Cybersanté Ontario n'a pas réussi à convaincre toutes les parties de téléverser des renseignements cliniques dans les systèmes de DSE. En conséquence, certains des systèmes qui étaient opérationnels en mars 2016 ne contenaient que des données limitées ou incomplètes sur les patients.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Il reste du travail à faire pour mettre en place un système de DSE fonctionnel appuyé par un réseau provincial** — Bien qu'environ 8 milliards de dollars aient été dépensés jusqu'ici pour assurer le fonctionnement des systèmes de DSE, certaines parties de ces systèmes ne sont pas encore pleinement exploitées, tandis que d'autres ne sont que partiellement fonctionnels. Ces dépenses couvrent une période de 14 ans allant de 2002-2003 à 2015-2016 et incluent les coûts de projet de Cybersanté Ontario ainsi que les coûts liés aux DSE engagés dans le secteur élargi de la santé. De ce montant, 3 milliards ont été dépensés par Cybersanté Ontario et son prédécesseur, 1 milliard a été dépensé par le Ministère et les organismes qu'il financent, comme Action Cancer Ontario, et environ 4 milliards ont été dépensés par des organismes de soins de santé locaux financés par la province, comme les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires. Ces sommes ont été dépensées pour les technologies de l'information, la collecte de renseignements et les services intégrés requis dans les organismes de soins de santé pour le partage au moyen des systèmes de DSE.
- **Il n'y a pas de stratégie ni de budget d'ensemble pour guider la pleine mise en oeuvre de l'Initiative des DSE** — Outre les sept projets de DSE de Cybersanté Ontario (Système d'information de laboratoire de l'Ontario; Imagerie diagnostique; Services d'intégration; Système d'information sur les profils pharmaceutiques; Registre des cas de diabète; registres des clients, des fournisseurs et des consentements des utilisateurs; et portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs), des fonds sont également affectés à d'autres projets de l'Initiative des DSE dans les budgets annuels d'autres organismes de soins de santé financés par des fonds publics, dont les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires. La province n'a pas élaboré de stratégie générale relative à l'Initiative des DSE pour orienter le travail de Cybersanté Ontario et des autres organismes du secteur de la santé, qui doivent collaborer aux fins de la mise en oeuvre d'un système de DSE entièrement fonctionnel en Ontario. Il n'y a pas non plus de budget global pour tous les projets de DSE et toutes les activités connexes en Ontario.
- **En mars 2016, soit un an après la date d'échéance, sept projets clés gérés par Cybersanté Ontario restaient dans les limites du budget, mais seulement environ 80 % du travail était terminé** – Dans une lettre de mandat datée de juin 2010, le gouvernement a confié à Cybersanté Ontario 12 projets liés à l'Initiative des DSE devant être achevés en 2015, dont 7 étaient considérés comme des projets clés. Le gouvernement a approuvé officiellement environ 1 milliard de dollars pour les sept projets clés des DSE placés sous la responsabilité de Cybersanté Ontario, et il exigeait que les projets soient terminés avant 2015 (à l'exception du Système d'information sur les profils pharmaceutiques, qui devait être achevé en 2016). Les dépenses réelles liées à ces sept projets au moment de

notre audit ne dépassaient pas le budget. En mars 2016, Cybersanté Ontario estimait avoir mené à terme 77 % des 7 projets clés. Ce pourcentage passe à 81 % si l'on tient compte du fait que la portée de certains projets a été modifiée depuis 2010 et que d'autres projets ont été annulés ou réattribués. Cybersanté Ontario s'attend à ce que ses travaux soient achevés en mars 2017, dans les limites du budget alloué à la mise en place des systèmes de DSE.

- **Cybersanté Ontario n'a pas le pouvoir d'exiger que tous les fournisseurs de soins de santé téléversent leurs données dans le système, et le Ministère n'a pas exercé son pouvoir à cet égard –** De nombreux facteurs expliquent pourquoi Cybersanté Ontario a du mal à achever les projets dans les délais prévus. Un facteur important est le fait qu'il n'a aucun contrôle sur ce que font la plupart des organismes de soins de santé avec leurs propres systèmes de données. En effet, Cybersanté Ontario a le mandat de connecter ces systèmes, mais il n'a pas le pouvoir d'obliger les organismes à téléverser les renseignements cliniques requis dans ses systèmes de DSE. Le Ministère n'oblige pas non plus les organismes de soins de santé à participer à l'Initiative des DSE.
- **Les projets gérés par Cybersanté Ontario produisent des données incomplètes –** Quatre des projets de Cybersanté Ontario que nous avons examinés étaient fonctionnels en mars 2016, mais n'offraient toujours pas certaines des fonctionnalités promises et contenaient des données incomplètes. Par exemple :
  - En ce qui concerne le **Système d'information de laboratoire de l'Ontario,** une base de données conçue pour inclure les analyses en laboratoire effectuées dans des hôpitaux, des laboratoires communautaires et des laboratoires de santé publique, trois des cinq fonctionnalités promises étaient absentes au moment de notre audit. En conséquence, les professionnels de la santé ne pouvaient pas utiliser ce système électronique pour demander des analyses en laboratoire pour leurs patients, récupérer les demandes d'analyses, ou renvoyer les demandes à d'autres établissements ou laboratoires lorsque le laboratoire d'origine n'était pas en mesure d'effectuer les analyses. Par ailleurs, quelque 40 millions d'analyses n'étaient pas incluses dans la base de données, dont certaines analyses effectuées dans des cabinets de médecins ou dans certains laboratoires d'hôpitaux et laboratoires communautaires qui ne contribuaient pas encore à la base de données, ainsi que toutes les analyses non payées par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario.
  - Les systèmes de DSE comprennent quatre **bases de données d'imagerie diagnostique** à l'échelle de la province pour stocker des images comme des radiographies ou des tomodensitogrammes, ainsi que les rapports connexes. Cependant, 60 % des cliniques privées d'imagerie n'utilisent pas de matériel numérique, et elles ne pouvaient donc pas téléverser les 5,4 millions d'images de patients qu'elles génèrent chaque année. En outre, les professionnels de la santé peuvent accéder uniquement à la base de données de leur région.
- **Un montant de 71 millions de dollars a été consacré à un registre des cas de diabète (un des sept projets clés), qui a ensuite été annulé –** Dans le cadre de l'Initiative des DSE, Cybersanté Ontario et le Ministère ont dépensé 71 millions de dollars au titre d'un registre provincial des cas de diabète qui devait aider à traiter le nombre croissant de diabétiques en Ontario. Cependant, Cybersanté a mis fin au projet en 2012, avant qu'il soit mené à terme. Dans notre rapport d'audit de 2012 sur la Stratégie ontarienne de lutte

contre le diabète, nous avions indiqué que le projet avait été annulé notamment en raison de retards dans la sélection d'un fournisseur et de problèmes de qualité concernant le registre. Le montant total de 71 millions de dollars comprend le montant versé à la société chargée de mettre au point le registre dans le cadre d'une sentence arbitrale.

- **Un Système d'information sur les profils pharmaceutiques (un des sept projets clés) entièrement fonctionnel ne sera pas disponible avant quatre ans** — Le Système d'information sur les profils pharmaceutiques sert à suivre les médicaments prescrits et administrés aux Ontariennes et Ontariens. À l'origine, Cybersanté Ontario était responsable de ce projet, mais il ne l'a pas mené à bien. Le Ministère a assumé directement la responsabilité du projet en 2015. En mars 2015, le Ministère et Cybersanté Ontario avaient dépensé un total combiné de 50 millions de dollars au titre du projet. Le Ministère a depuis remanié le projet et s'attend à ce qu'il soit achevé d'ici mars 2020. Il prévoit dépenser 20 millions de dollars supplémentaires pour la première étape, mais il n'a pas fourni de coût estimatif pour le projet dans son entier. En mars 2016, la base de données sur les médicaments ne contenait pas de renseignements sur environ 60 % de la population de l'Ontario.
- **Les taux d'utilisation des renseignements cliniques par les professionnels des soins de santé étaient inférieurs aux prévisions, et la mesure de l'utilisation du système n'était pas uniforme** – Cybersanté Ontario mentionne que beaucoup de ses systèmes mis en ligne font l'objet d'une utilisation active, mais sa définition du terme « actif » n'était pas des plus rigoureuses. Par conséquent, nous nous demandons si les taux d'utilisation étaient réellement satisfaisants. Par exemple, en avril 2016, seulement 13 % des utilisateurs inscrits de la région du grand Toronto utilisaient un visualiseur Web pour accéder aux résultats des analyses de laboratoire et aux images diagnostiques, alors que l'objectif était de 20 %. Les définitions d'« utilisation active » différaient selon les systèmes et les bases de données : dans certains cas, Cybersanté Ontario faisait état d'une utilisation « active » lorsque quelqu'un utilisait le système tous les six mois.

Après notre audit, plus précisément le 7 octobre 2016, Inforoute Santé du Canada (organisme composé des sous-ministres de la Santé de tout le Canada) a publié un rapport pour le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario, qui lui avait demandé d'évaluer les progrès réalisés par l'Ontario sur le plan de la disponibilité des systèmes de santé numériques, de leur utilisation et des économies connexes et de comparer ces progrès à ceux des autres provinces et des territoires.

Dans son rapport, Inforoute Santé a conclu que l'Ontario se classait avantageusement par rapport aux autres provinces et aux territoires sur le plan de la disponibilité et de l'utilisation des solutions de santé numériques ainsi que des économies provenant des investissements dans celles-ci. Inforoute Santé estimait que certains projets de santé numériques avaient permis à l'Ontario d'économiser 900 millions de dollars en 2015. Cette estimation se fondait principalement sur une répartition proportionnelle à la population des avantages globaux à l'échelle du Canada.

À la même date, soit le 7 octobre 2016, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a demandé au conseiller de la première ministre pour les affaires économiques de déterminer la valeur du programme de santé numérique de l'Ontario, de ses actifs et de l'ensemble des droits de propriété intellectuelle et de l'infrastructure connexes.

3.04 Emploi Ontario

Emploi Ontario offre une série de programmes conçus pour fournir des services d'emploi et de formation aux chercheurs d'emploi et aux employeurs,

une formation en apprentissage aux élèves à la recherche d'une accréditation et d'un emploi dans un métier spécialisé, ainsi que des compétences en littératie et en numératie aux personnes n'ayant pas la formation de base nécessaire à l'obtention d'un emploi. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (le Ministère) finance ces programmes et des organismes tiers en assurent la prestation dans la majorité des cas.

Pour appuyer la croissance économique de la province et voir à ce que les Ontariens obtiennent un emploi viable à long terme, il importe que ces programmes répondent aux besoins actuels et futurs du marché du travail de l'Ontario. Au cours de la dernière décennie, le taux de chômage annuel de l'Ontario (6,8 % en 2015) a concordé globalement avec le taux de chômage national, mais le taux de chômage des jeunes en Ontario (14,7 % en 2015) a constamment surpassé de deux points de pourcentage le taux de chômage national.

D'après notre audit, les principaux programmes offerts par Emploi Ontario ne sont pas efficaces pour aider les Ontariens à trouver un emploi à temps plein. Bien que le Ministère en soit à reconcevoir certains de ses programmes actuels, il faut prêter davantage attention à la performance de tels programmes et à leur pertinence. Le Ministère doit précisément prendre d'autres mesures pour accroître les taux d'achèvement des apprentis et aider les personnes à conserver un emploi à long terme dans leur domaine de formation. Nous avons également remarqué que le Ministère ne dispose pas en temps opportun de l'information détaillée sur le marché du travail dont il a besoin pour améliorer les programmes actuels et en concevoir de nouveaux afin de répondre aux besoins actuels et futurs en main-d'oeuvre de l'Ontario. Voici quelques-uns des principaux problèmes que nous avons perçus :

- **La majorité des clients des programmes d'emploi et de formation ne parviennent pas à trouver un emploi à temps plein dans la carrière qu'ils ont choisie.** Le programme Services d'emploi, lequel relève d'Emploi Ontario, a pour objectif de trouver un emploi viable à long terme aux clients. Or, à l'achèvement de ce programme en 2015-2016, seuls 38 % des clients étaient employés à temps plein et 14 % seulement avaient trouvé un emploi dans leur domaine de formation, un emploi de professionnel ou un poste qui leur convenait mieux que celui occupé avant le programme. De même, dans le programme Deuxième carrière qui relève d'Emploi Ontario et dont l'objectif consiste à recycler dans les emplois à forte demande les travailleurs sans emploi ou mis à pied, 35 % des clients ont déclaré avoir un emploi une fois le programme achevé, mais seuls 17 % avaient un emploi à temps plein, et seuls 10 % avaient un emploi dans leur domaine de formation, un emploi de professionnel ou un poste qui leur convenait mieux à l'achèvement du programme.
- **Les paiements versés en trop aux clients qui n'achèvent pas leur programme ne sont pas recouvrés.** Dans le cadre du programme Deuxième carrière qui relève d'Emploi Ontario, les participants qui obtiennent des fonds pour se recycler mais omettent de participer à ce programme assidument ou de présenter les reçus s'y rapportant sont tenus de rembourser le Ministère. Or, au cours des trois derniers exercices, les sommes que les participants auraient dû rembourser mais qui ont été radiées car elles étaient irrécouvrables se sont chiffrées à 26,6 millions de dollars.
- **Moins de la moitié des personnes qui amorcent un programme d'apprentissage en Ontario l'achèvent.** Le taux d'achèvement moyen des apprentis en Ontario (de 2011-2012 à 2015-2016) s'établissait à environ 47 %. Le taux d'achèvement dans les métiers à accréditation facultative était considérablement inférieur à celui des métiers à accréditation obligatoire (35 % contre 59 %). Nous n'avons pu comparer les résultats d'achèvement avec ceux d'autres provinces parce

qu'elles utilisent différentes méthodes pour calculer les taux d'achèvement des apprentis.

- **Le Ministère doit améliorer son analyse des motifs pour lesquels les taux d'achèvement de la formation en apprentissage sont bas et les moyens par lesquels corriger la situation.** Le Ministère n'examine pas les taux d'achèvement des apprentis par fournisseur de formation en classe ou employeur et n'effectue pas de compilation et d'analyse distincte des résultats d'enquête (de la majorité des questions) pour les participants qui ont achevé et abandonné leur programme d'apprentissage. Pourtant, de telles analyses permettraient au Ministère de discerner, parmi les fournisseurs de la formation en classe et en milieu de travail, ceux qui ne préparent peut-être pas les apprentis à la réussite, puis d'évaluer les motifs pour lesquels les apprentis n'achèvent pas leur formation en apprentissage. Après avoir analysé les taux d'achèvement de la formation en apprentissage par employeur, nous avons constaté parmi les employeurs ayant parrainé au moins 50 apprentis depuis le début du programme qu'environ une centaine accusaient un faible taux de réussite (c.-à-d. moins de 20 % des apprentis qu'ils parrainaient achevaient leur formation en apprentissage), mais que ces derniers prenaient néanmoins une part active à la formation d'environ 4 800 apprentis.
- **L'aide financière consentie aux employeurs peut ne pas favoriser l'accréditation des apprentis.** En 2015-2016, environ 60 % (205 millions de dollars) du financement de la formation en apprentissage a été versé aux employeurs en conjuguant un crédit d'impôt pour la formation et l'apprentissage, une prime à la signature et une prime à l'achèvement. Les deux premiers types d'aide financière appuient les apprentis qui entreprennent un programme, mais ne sont pas liés aux employeurs qui veillent à ce que les apprentis achèvent le programme. Le montant de la prime d'achèvement, lequel est davantage en phase avec l'objectif du Ministère d'accroître le nombre d'apprentis qui obtiennent leur accréditation, équivaut à la moitié du montant de la prime à la signature.
- **Le nombre d'apprentis à risque d'inachèvement demeure élevé, malgré la mise en oeuvre d'une stratégie de surveillance.** Le Ministère a amorcé la surveillance des apprentis à risque en novembre 2014. À cette époque, 16 350 apprentis étaient considérés comme à risque d'inachèvement de leur formation en apprentissage. Dans environ 68 % de ces cas, la situation s'est réglée par la sortie des apprentis du système, ce qui a eu pour effet d'épurer la base de données du Ministère. Cependant, en juin 2016, le nombre d'apprentis à risque s'élevait à 39 000, dont 20 800 avaient été identifiés selon la définition en vigueur en novembre 2014 et 18 200 de plus qui ont été identifiés suivant la définition élargie. Quelle que soit la définition appliquée, le nombre d'apprentis à risque s'est accru pendant la dernière année et demie depuis l'instauration de la stratégie de surveillance.
- **La surveillance de la formation en apprentissage exercée par le Ministère est restreinte.** Bien que le Ministère dispose de processus en place afin d'évaluer les qualifications des employeurs lorsque ceux-ci présentent une demande de formation d'apprenti, il appartient aux employeurs de déclarer volontairement les changements qui risquent d'influer sur leur capacité de donner une formation suffisante, comme une modification au nombre de formateurs disponibles par rapport au nombre d'apprentis. Les membres du personnel des bureaux locaux du Ministère que nous avons visités durant notre audit nous ont confirmé que leur participation auprès des employeurs est très restreinte et fait remarquer qu'ils rendaient visite aux employeurs essentiellement lorsque

des plaintes étaient reçues. En ce qui touche la formation en classe, le Ministère évalue si les agents de prestation de la formation disposent des outils et ressources pour donner les cours lorsque leur financement est approuvé la première fois, après quoi il n'exerce une surveillance que si des plaintes sont formulées. Le personnel ministériel a fait savoir qu'il n'évalue pas directement les qualifications des instructeurs, ne vérifie pas si les cours sont donnés en conformité au cursus, et ne compare pas les taux de réussite aux examens de qualification par agent de prestation de la formation afin de discerner ceux qui obtiennent des taux d'échec élevés.

- **Le Ministère ne dispose pas des données nécessaires de sorte que les programmes d'Emploi Ontario répondent aux besoins actuels et futurs en main-d'oeuvre.** Le Ministère ne fait ni la collecte, ni l'analyse de l'information régionale sur l'offre et la demande des qualifications de la main-d'oeuvre en vue de discerner les emplois où se fera sentir une pénurie de travailleurs spécialisés. D'après le Ministère, les sources fiables d'information à l'échelle du secteur sur les besoins prévus de main-d'oeuvre chez les employeurs sont peu nombreuses. Le Ministère publie bel et bien chaque mois de l'information sur le marché du travail (comme le taux de chômage par région métropolitaine ou le taux de croissance de l'emploi selon le niveau de scolarité le plus élevé et par grands groupes de professions), mais celle-ci ne se rapporte précisément ni à des emplois, ni à des métiers en particulier, de sorte que ni l'offre, ni la demande dans certaines professions ne peuvent être évaluées. En outre, le Ministère fait rapport tous les quatre ans de la probabilité d'obtenir un emploi dans diverses professions en Ontario. Or, dans d'autres provinces comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, on fait rapport de la demande projetée par profession sur 10 ans et on actualise celle-ci à une fréquence annuelle et semestrielle, respectivement.

3.05 Autorisations environnementales

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, toute personne souhaitant exercer des activités en Ontario qui rejettent des contaminants dans l'air, sur des terrains ou dans l'eau—ou qui souhaite transporter, entreposer ou éliminer des déchets—doit obtenir une autorisation environnementale du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère). Dans le présent rapport, toute personne qui rejette des contaminants ou des polluants est désignée par le terme « émetteur ». Selon la définition générale de la *Loi sur la protection de l'environnement*, les contaminants comprennent les solides, les liquides, les gaz, les odeurs, la chaleur, les sons, les vibrations et les radiations qui proviennent des activités humaines et qui peuvent causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine.

En 2010, le Ministère a lancé son initiative de modernisation des processus d'autorisation, qui vise à accroître l'accessibilité, la souplesse et l'efficacité du programme des autorisations environnementales. Dans le cadre de cette initiative, il a :

- introduit le processus d'auto-inscription pour les activités à faible risque telles que la finition automobile, le transport des déchets non dangereux et l'impression commerciale (dans le passé, tous les émetteurs devaient demander et obtenir l'autorisation du Ministère);
- créé une base de données en ligne sur les émetteurs pour permettre aux membres du public de rechercher les émetteurs approuvés dans leur voisinage.

Selon le Ministère, la qualité de l'air en Ontario s'est beaucoup améliorée au cours des 10 dernières années par suite de la fermeture de centrales au charbon et d'autres mesures qui ont entraîné une diminution des polluants atmosphériques, tels que

le dioxyde de soufre, les composés organiques volatils et les matières particulaires fines. Ces baisses sont conformes aux tendances dans les autres provinces du Canada. Cependant, selon Environnement Canada, le Sud de l'Ontario se classe au premier rang pour le dioxyde de soufre et au deuxième rang pour les émissions de matières particulaires fines, comparativement aux quatre autres grandes régions canadiennes.

De plus, selon les dernières données d'Environnement Canada, de 2010 à 2012, la qualité de l'eau dans 22 % des rivières d'eau douce de l'Ontario a été jugée moins que satisfaisante (c'est-à-dire « douteuse » ou « mauvaise »), ce qui est supérieur à la moyenne nationale de 14 %. En 2013, l'Ontario a rejeté plus de mercure et de plomb dans ses eaux que les autres provinces, ses émissions représentant 33 % et 28 %, respectivement, du total à l'échelle nationale.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le programme des autorisations environnementales du Ministère ne faisait pas une gestion efficace des risques que les activités polluantes posent pour l'environnement et la santé humaine. Les lacunes exposées ci-dessous compromettent l'objectif de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, qui est de protéger et de préserver l'environnement naturel de la province. Ces lacunes sont les suivantes :

- **De nombreux émetteurs peuvent exercer leurs activités sans avoir obtenu les autorisations environnementales appropriées :** Bien que le Ministère ait mis en place des processus afin de repérer les émetteurs qui exercent leurs activités sans avoir obtenu les autorisations environnementales requises, son approche est surtout réactive. Il se passe souvent des années avant que le Ministère détecte ces émetteurs et prenne des mesures. Il n'a pas adopté d'approche proactive. Par exemple, il n'a pas conclu d'ententes avec d'autres ministères de l'Ontario pour échanger l'information concernant les nouveaux émetteurs qui pourrait l'aider à détecter plus tôt les émissions illégales. Notre analyse des données, que nous avons tirées d'un répertoire des entreprises principales qui recueille les dénominations commerciales dans chaque secteur commercial, a révélé que près de 12 000 émetteurs dans la province ne figurent pas dans la base de données ministérielle. Le Ministère n'a pas effectué de comparaison similaire pour identifier les émetteurs potentiels qui peuvent exercer leurs activités sans avoir obtenu l'autorisation requise.
- **Plus de 200 000 autorisations délivrées il y a plus de 15 ans n'ont pas été mises à jour afin de respecter les normes environnementales actuelles ou de refléter les activités actuelles des émetteurs :** Les autorisations antérieures à l'an 2000 ne tenaient pas compte de bon nombre des exigences opérationnelles incluses dans les autorisations semblables actuelles, par exemple en ce qui concerne la formation du personnel et l'entretien du matériel. Le Ministère laisse en grande partie aux émetteurs le soin de demander à ce que leurs autorisations soient mises à jour lorsqu'ils modifient leurs activités, mais les émetteurs ne le font pas toujours. En conséquence, il ne connaît pas le nombre d'émetteurs qui ont obtenu leurs autorisations avant l'an 2000 qui exercent encore leurs activités.
- **Les efforts de surveillance du Ministère ne sont pas suffisants pour prévenir et détecter les émetteurs qui enfreignent les exigences réglementaires et qui posent donc un risque pour l'environnement et la santé humaine :** Environ 80 % des 32 500 émetteurs qui ont obtenu des autorisations au cours des 15 dernières années n'ont jamais été inspectés, malgré le degré élevé de non-conformité des émetteurs qui *ont été* inspectés. Par exemple, ces 5 dernières années, 20 % des 4 147 inspections liées aux déchets dangereux, 35 % des 4 876 inspections liées à la pollution atmosphérique et 47 % des 1 228 inspections liées aux eaux d'égout ont

permis de repérer des émissions dépassant les normes environnementales. Par ailleurs, en 2014-2015, 63 inspections d'installations de finition automobile ont indiqué que 86 % d'entre elles ne se conformaient pas aux exigences environnementales. Par exemple, les installations étaient situées à moins de la distance minimale de 120 mètres des lieux où des gens vivent, travaillent et se divertissent, ou les exploitants n'avaient pas consigné la quantité de polluants atmosphériques émis.

- **Dans bien des cas, les sanctions imposées par le Ministère ne découragent pas les récidivistes :** Un tiers des émetteurs pénalisés entre 2009 et 2016 ont commis plus de trois infractions. Par exemple, un émetteur a été pénalisé pour 24 infractions au cours de 8 des 9 dernières années, pour un total de plus de 173 000 $. Un autre émetteur a dû payer plus de 192 000 $ pour 13 infractions au cours de 7 des 9 dernières années. Le Ministère n'a pas déterminé si les pénalités imposées dissuadaient les entreprises individuelles d'enfreindre à maintes reprises les règlements environnementaux.

Nous avons également constaté que, malgré le mandat qui lui a été confié par la première ministre en 2014 de mettre davantage l'accent sur le « principe du pollueur-payeur », le Ministère supporte la plus grande partie des coûts de la prestation du programme des autorisations environnementales, y compris les coûts des futurs travaux d'assainissement. En particulier :

- **Le Ministère récupère seulement 20 % des coûts de prestation du programme :** Les frais de demande et les droits d'auto-inscription payés par les émetteurs ne couvrent pas tous les coûts que le Ministère doit engager pour administrer le programme des autorisations environnementales. En 2014-2015, ces frais n'ont couvert qu'environ 20 % des coûts du programme, qui s'élevaient à 23 millions de dollars. Les frais de demande n'ont pas été mis à jour depuis 1998.
- **Une garantie financière n'est pas exigée pour de nombreuses activités à risque élevé :** La *Loi sur la protection de l'environnement* donne au Ministère le pouvoir d'exiger une garantie financière des émetteurs afin de couvrir les coûts de futurs travaux d'assainissement. Nous avons toutefois remarqué que le Ministère n'exigeait pas de garantie financière dans tous les cas pour les activités à risque élevé, telles que le transport des déchets dangereux, le rejet des eaux usées d'origine industrielle et d'autres activités industrielles susceptibles d'entraîner des déversements de contaminants.
- **Les garanties financières sont inférieures aux coûts estimatifs de futurs travaux d'assainissement :** Le montant de la garantie que doivent verser les émetteurs—imposé à titre de condition de l'autorisation environnementale—est généralement fondé sur une estimation raisonnable des frais d'assainissement futurs. Notre examen d'un échantillon d'émetteurs a cependant révélé que le Ministère a perçu environ 10 millions de dollars de moins que le montant estimatif des travaux d'assainissement à l'avenir.
- **Le Ministère risque de payer des coûts d'assainissement, car ses estimations ne sont pas à jour :** Notre audit a indiqué que les coûts estimatifs des travaux d'assainissement (qui visent à réparer ou à stopper les dommages à l'environnement) pourraient connaître une forte augmentation sur une période de 10 ans ou plus. Or, dans bien des cas, le Ministère ne réévalue pas ses estimations des coûts d'assainissement à long terme afin de déterminer s'il doit augmenter les garanties financières perçues auprès des émetteurs. Il risque donc de faire face à des coûts d'assainissement élevés si l'émetteur ne peut ou ne veut pas payer ces coûts.

Concernant la participation du public au programme des autorisations environnementales, nous avons constaté ce qui suit :

- **Le public ne peut pas formuler de commentaires à propos des émetteurs inscrits volontairement :** Le public n'a pas la possibilité de formuler de commentaires sur les activités d'inscription volontaire, qui comprennent la transformation des véhicules en fin de vie (cimetières d'automobiles), l'impression commerciale et d'autres activités, avant que les émetteurs commencent leurs activités. Étant donné que le Ministère prévoit, dans le cadre de son initiative de modernisation, d'exclure de nombreuses autres activités que le public peut actuellement commenter, celui-ci aura moins d'occasions à l'avenir d'apporter une contribution significative.
- **Les plaintes du public sont mal gérées :** Le Ministère a reçu environ 78 000 plaintes du public et rapports de déversement de contaminants au cours des 5 dernières années, dont il fait le suivi dans sa base de données. Cependant, il ne répond pas toujours en temps opportun aux plaintes ou aux rapports de déversement de contaminants ou il ne les classe pas en fonction du problème sous-jacent. Il n'est donc pas en mesure de repérer ni de corriger les problèmes systémiques afin d'améliorer le processus d'autorisation environnementale. Par exemple, au moment de notre audit, plus de 1 800 plaintes n'avaient pas encore été assignées à un inspecteur ministériel pour qu'il y donne suite. En outre, le Ministère avait déterminé que quelque 900 plaintes justifiaient une inspection sur place, pourtant aucune n'avait été entreprise.
- **La base de données sur les émetteurs accessible au public ne fonctionne pas comme prévu :** La base de données sur les émetteurs accessible au public, qui est tenue à jour par le Ministère, ne permet pas d'effectuer de recherches de base pour lesquelles elle a été conçue, par exemple pour trouver les émetteurs présents dans un quartier donné.

Le Ministère ne sait pas si son programme des autorisations environnementales réglemente les activités polluantes de façon efficace et ne connaît pas l'impact de ces activités sur la santé humaine. En particulier, les émetteurs qui ont inscrit volontairement leurs activités ne sont pas tenus de fournir de renseignements sur leurs émissions au Ministère. Ce dernier ne sait donc pas si les polluants dégagés de ces activités dépassent les niveaux approuvés. Parallèlement, lorsqu'il reçoit des renseignements des émetteurs à risque élevé, il n'évalue pas les répercussions de leurs émissions sur l'environnement et la santé dans différentes régions de la province. Il se contente plutôt de vérifier si l'émetteur respecte les limites de son autorisation environnementale.

3.06 Évaluations environnementales

L'évaluation environnementale est un processus de planification et décisionnel qui évalue les impacts potentiels sur l'environnement d'un projet ou d'un plan proposé. Ce processus est prescrit par la *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi), principalement pour les projets et les plans qui relèvent du secteur public. La Loi a pour objet de mettre en place un processus qui permet de cerner et de résoudre les problèmes environnementaux potentiels avant que ne soient effectivement causés des dommages environnementaux, afin d'améliorer la situation des résidents de l'Ontario. L'évaluation environnementale vise à trouver des moyens de prévenir ou d'atténuer les effets préjudiciables d'un projet ou d'un plan, et à trouver des solutions de rechange et à prendre en compte les préoccupations du public avant d'aller de l'avant avec le projet ou le plan.

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) assure l'administration de la Loi. La portée des « impacts sur l'environnement » sous le régime de la Loi est vaste et, en plus des impacts sur l'environnement naturel, l'expression englobe éga-

lement les facteurs liés à la vie humaine, sociaux, économiques et culturels dont les effets se font sentir sur une collectivité. La Loi permet en outre la « rationalisation » de la plupart des évaluations environnementales — c.-à-d. qu'elles sont assujetties à des processus préétablis moins rigoureux pour les projets jugés courants dont les impacts environnementaux sont prévisibles et gérables.

Dans l'ensemble, notre audit nous a permis de constater qu'il est temps de moderniser le processus d'évaluation environnementale de l'Ontario et de l'harmoniser avec les pratiques exemplaires en vigueur au Canada et à l'échelle internationale. La Loi ayant 40 ans — elle est la *loi sur les évaluations environnementales* la plus ancienne au Canada — elle ne peut réaliser l'objectif pour lequel elle a été adoptée. Ainsi :

- **Au Canada, l'Ontario est la seule administration où, de manière générale, les projets du secteur privé ne doivent pas nécessairement être assujettis à une évaluation environnementale.** Ces projets — des opérations minières ou des usines de fabrication de produits chimiques notamment — vont de l'avant sans qu'une évaluation initiale de leurs impacts sur l'environnement ne soit effectuée. Ces impacts peuvent être profonds et avoir des conséquences pour les résidents de l'Ontario pendant des années. Le 31 mars 2015, par exemple, le gouvernement a constaté qu'il avait une obligation s'élevant à 1,2 milliard de dollars au titre de l'assainissement de 47 sites qui ont été contaminés par suite d'activités minières menées en Ontario au fil des années. (Voir la **section 3.10** Gestion des sites contaminés dans notre *Rapport annuel de 2015*.) Du fait de ses 4 400 mines actives et abandonnées ou plus et 15 000 risques miniers signalés, l'Ontario est l'administration canadienne qui a la plus lourde obligation environnementale dans le secteur minier, d'après Mines Alerte Canada.
- **De nombreux plans et programmes gouvernementaux ne font l'objet d'aucune évaluation environnementale.** Comparativement aux projets individuels, les plans et programmes gouvernementaux peuvent avoir un impact plus vaste dont les effets se font sentir plus longtemps, et justifient par conséquent une évaluation poussée qui va au-delà de celle qui est possible pour les projets individuels. La Loi s'applique à l'égard des propositions, des plans et des programmes gouvernementaux, mais seules des évaluations rationalisées ont été effectuées, et relativement à des plans de gestion des forêts seulement. Aucune autre évaluation environnementale n'a été menée au cours des deux dernières décennies à l'égard de quelque plan ou programme gouvernemental que ce soit, pour les raisons suivantes :
  - **La Loi ne précise pas les types de plans et programmes qui doivent être évalués,** de sorte que la question de savoir si un plan gouvernemental — par exemple, le Plan énergétique à long terme de l'Ontario et le programme de plafonnement et d'échange du Ministère — nécessite une évaluation environnementale laisse place à une interprétation par les ministères et les organismes provinciaux qui proposent le plan.
  - **D'autres lois minent le rôle des évaluations environnementales en dispensant certains plans et programmes de l'obligation de les exiger.** Par exemple, le Plan d'action en matière de changement climatique, les plans de transport et le programme d'énergie renouvelable du gouvernement ne doivent pas nécessairement donner lieu à une évaluation environnementale. C'est pourquoi 92 municipalités ont adopté des résolutions les désignant comme étant des « hôtes réticents » de projets de parcs éoliens. Ces résolutions n'ont pas le pouvoir de faire obstacle à des projets de parcs éoliens.

Les consultations publiques sont la pierre angulaire du processus d'évaluation environnementale.

Avant l'adoption de la Loi en 1976, le gouvernement a souligné le rôle important que le public peut jouer aux fins de cerner les impacts potentiels, d'en jauger l'importance et d'évaluer les avantages et les désavantages d'un projet ou d'un plan. L'on n'a pu cependant tirer profit de la rétroaction du public pour les raisons suivantes :

- **Les décisions sur la question de savoir s'il y a lieu de faire droit aux demandes du public de tenir des consultations plus vastes relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre, et il n'existe aucun critère clair ni aucun organisme indépendant chargé d'en assurer l'objectivité.** Au cours des cinq dernières années et demie, le Ministre a refusé toutes les demandes du public — sauf une — de tenir dans 177 dossiers une évaluation poussée plutôt qu'une évaluation rationalisée. En outre, le Ministre a refusé la totalité des 190 demandes d'audience publique relativement à quatre projets (le Durham York Energy Centre, l'agrandissement du site d'enfouissement HanoverWalkerton, le West Carleton Environmental Centre, et le prolongement de l'autoroute 407 Est). Une communication claire expliquant les raisons pour lesquelles les demandes ont été rejetées instaurerait un sentiment accru de confiance dans le processus d'évaluation environnementale.
- **Le public n'est pas informé de l'existence de la plupart des projets.** La majorité des projets sont soumis au processus moins rigoureux des évaluations environnementales rationalisées, qui prévoit la tenue de consultations publiques pendant une période de 30 jours. Le site Web du Ministère n'offre de renseignements que sur les projets qui sont soumis à des évaluations environnementales poussées. Ni les promoteurs de projet ni le ministère n'offre au public de renseignements sur les évaluations rationalisées au-delà de cette brève période de consultation.

Ni le processus poussé ni le processus rationalisé ne fait l'objet d'une surveillance efficace ou efficiente du Ministère, de sorte que le public obtient une assurance minimale que ces processus permettent effectivement de prévenir ou d'atténuer les impacts négatifs des projets sur l'environnement.

Voici certaines autres observations importantes :

- **Il arrive souvent que le type d'évaluation requise pour un projet donné ne dépende pas de l'impact potentiel de celui-ci sur l'environnement.** Ainsi, la décision de procéder à une évaluation poussée ou rationalisée dans le cadre d'un projet donné repose souvent sur la taille et le coût du projet plutôt que sur son impact potentiel.
- **En raison de sa participation limitée, le Ministère n'a aucune assurance que les évaluations rationalisées sont effectuées régulièrement.** De nombreuses évaluations rationalisées sont effectuées à l'insu du Ministère — y compris, par exemple, 80 % de celles qu'a effectuées le ministère des Transports au cours des cinq dernières années. Étant donné qu'il n'est pas informé de l'existence de ces évaluations, le personnel du Ministère ne peut y contribuer. Dans les cas où le Ministère était au courant des projets et où il a examiné les évaluations, des lacunes ont été relevées dans plus de la moitié de celles-ci, ce qui indique que les promoteurs de projet ne les effectuent pas toujours correctement.
- **De longs examens par le Ministère des demandes de changement de catégorie — faire passer les évaluations rationalisées à la catégorie des évaluations poussées — causent des retards inutiles dans le déroulement des projets.** De multiples étapes d'examens — y compris quatre niveaux d'approbation par le directeur, le sous-ministre adjoint, le sous-ministre et le Ministre — ont entraîné des retards de sept mois en moyenne, sans cependant changer profondément l'issue de l'examen. Ces examens supplémentaires ont en général entraîné des

changements de nature grammaticale ou la simple reformulation d'engagements déjà pris dans les évaluations environnementales. Les projets ont été retardés jusqu'à ce que tous les examens soient effectués, ce qui a engendré dans de nombreux cas des coûts financiers et autres pour les promoteurs des projets.

- **Les effets cumulatifs de plusieurs projets ne sont habituellement pas évalués.** En dépit des pratiques exemplaires internationales, les promoteurs de projet ne sont pas tenus de prendre en considération les effets cumulatifs d'autres activités pertinentes, comme ceux de projets futurs connus et de projets qui se déroulent déjà dans la région en cause; il se peut donc que des projets se déroulent dans des secteurs qui sont déjà soumis à des stress environnementaux importants.
- **Le Ministère n'a en place aucun processus efficace pour s'assurer que les projets sont mis en œuvre ainsi qu'il est prévu.** Ces processus pourraient inclure des inspections sur les lieux pendant le déroulement du projet ou une demande de données, une fois les projets exécutés, démontrant leur impact sur l'environnement.

3.07 Services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale

Le passage de services et soutiens institutionnels à des services et soutiens communautaires en matière de santé mentale à la fin des années 1990 et durant la décennie qui a suivi a fait en sorte d'accroître le besoin de logements avec services de soutien en santé mentale en Ontario. Dans le cadre de quatre programmes de logement avec services de soutien financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), le gouvernement de l'Ontario subventionne plus de 12 300 logements et finance des services de soutien destinés à des personnes ayant des troubles mentaux graves et qui ont des besoins en matière de logement. Le logement avec services de soutien en santé mentale s'avère particulièrement important pour les personnes qui sont sans abri ou qui vivent dans des lieux qui ne favorisent pas leur rétablissement, ou qui viennent tout juste de recevoir leur congé de l'hôpital. Les programmes sont exécutés par des organismes de logement et de services de soutien en santé mentale qui passent des marchés avec le Ministère et avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), ceux-ci ayant le mandat de planifier, de financer et d'intégrer les services de santé, y compris les services de santé mentale, dans 14 régions de l'Ontario.

Le logement avec services de soutien englobe deux composantes : le logement et les services de soutien. Le Ministère finance et surveille le logement, tandis que les RLISS financent et surveillent les services de soutien. Les services de soutien visent à aider les clients occupant un logement à surmonter leurs troubles mentaux et à conserver leur logement. Ils peuvent inclure la gestion des cas, le counseling et le soutien à l'emploi. Les organismes de logement fournissent ces services à leurs clients de façon autonome ou en partenariat avec d'autres organismes de services de santé mentale.

En 2014, le Ministère a créé le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) pour aider le gouvernement à aller de l'avant avec sa stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, *Esprit ouvert, esprit sain*, lancée en 2011. Le Conseil considère le logement avec services de soutien comme un domaine prioritaire, et il formulera à l'intention du Ministère, d'ici 2017, des recommandations sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de la stratégie.

L'offre de logements avec services de soutien aux personnes qui ont des problèmes de santé mentale et qui ont besoin d'un logement répond à une logique économique. S'ils disposent d'un logement et de services adéquats, les personnes qui se rétablissent de troubles mentaux retrouvent leur dignité et reprennent espoir, ce qui peut faciliter

leur réinsertion sociale. La recherche montre que le fait de fournir un logement aux personnes ayant des problèmes de santé mentale peut se solder par des économies à long terme au titre des hospitalisations, des incarcérations et des séjours en refuge, ainsi que par d'autres types d'économies. Une étude a révélé que chaque tranche de 10 $ investie dans le logement et les services de soutien peut entraîner des économies moyennes de 15,05 $ dans le cas des clients ayant des besoins élevés, et de 2,90 $ dans le cas des clients ayant des besoins modérés.

Il est ressorti de notre audit que le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services ne disposent pas de renseignements suffisants et n'ont pas mis en place des procédures et des systèmes adéquats pour surveiller, coordonner et exécuter de façon rentable les programmes de logement avec services de soutien en santé mentale. En outre, ils n'en font pas assez pour mesurer l'efficacité de ces programmes en Ontario et en rendre compte publiquement. Comme notre Bureau l'avait déjà observé dans ses précédents audits des services communautaires de santé mentale, en 2002 et en 2008, ainsi que dans notre suivi du dernier audit en 2010, nous constatons toujours que le Ministère ne dispose pas de renseignements centralisés sur la demande en matière de logement avec services de soutien en santé mentale dans la province, n'évalue pas le caractère rentable des quatre programmes de logement pour les personnes atteintes de troubles mentaux (qui sont décrits au **chapitre 3, section 3.07, annexe 1**), et ne mesure pas les résultats obtenus par les personnes occupant un logement. Dans le même ordre d'idées, les RLISS ne savent pas quels types de services de soutien sont offerts chaque année aux locataires, ne connaissent pas leur efficacité, et ne savent pas si les clients sont satisfaits de leur logement avec services de soutien. L'absence de cadre stratégique pour orienter l'exécution des programmes de logement avec services de soutien en santé mentale est une des raisons pour lesquelles le Ministère et les RLISS ont de la difficulté à assurer une surveillance et une coordination suffisantes de l'offre de logements avec services de soutien en Ontario.

Nous avons aussi observé que les clients qui vivent dans des logements financés par le Ministère ne reçoivent peut-être pas des services similaires à l'échelle de la province. Par ailleurs, en l'absence de renseignements sur la demande en matière de logement pour les personnes atteintes de troubles mentaux, le Ministère n'a pas été en mesure d'établir d'objectifs concernant le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale qui doivent être mis à la disposition des personnes dans le besoin, et il n'a pas élaboré de politique sur le logement, et ce, même s'il avait déterminé qu'il s'agissait d'une nécessité dans son cadre stratégique des services de santé mentale, en 1999. Nous avons également constaté qu'en l'absence de normes et d'attentes, le Ministère ne peut avoir une assurance raisonnable que son financement contribue à l'exécution de programmes de logement avec services de soutien de bonne qualité qui répondent aux besoins des clients. De même, les RLISS n'ont pas établi les types et la durée des services de soutien qui devraient être offerts aux clients occupant un logement à différentes étapes de leur parcours de rétablissement, et ils n'obligent pas les organismes à déclarer des données globales sur l'évaluation des clients pour déterminer les domaines où les besoins ne sont pas comblés.

L'offre de programmes de logement avec services de soutien en santé mentale peut aider à réduire les inégalités et permettre aux personnes aux prises avec des troubles mentaux d'exploiter leur plein potentiel. Compte tenu des ressources limitées dont elle dispose, la province doit faire des choix réfléchis en vue d'offrir des logements avec services de soutien en santé mentale aux personnes qui en profiteront le plus. Il en ressort, par exemple, que certaines personnes qui occupent actuellement un logement avec services de soutien en santé mentale pourraient avoir besoin de faire la transition vers un autre type d'hébergement qui ne s'accompagne pas de services de soutien. Ainsi, le Ministère pourrait s'employer à offrir les logements et les

soutiens disponibles aux personnes qui n'ont nulle part où aller et qui ont le plus besoin d'un logement avec services de soutien en santé mentale, afin d'améliorer leurs chances de reprendre une vie normale. Il importe toutefois que les gouvernements se dotent de plans pour faire en sorte que les clients qui pourraient vivre de manière autonome aient accès aux services communautaires de soutien s'ils en ont besoin au cours de leur vie, peu importe où ils vivent. Une telle approche a été utilisée dans certaines régions des États-Unis, et grâce à elle, des personnes ont continué de vivre de manière autonome durant des années après avoir profité, au départ, d'un programme de logement avec services de soutien en santé mentale.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Le Ministère a pris acte du besoin d'élaborer une politique sur le logement dès 1999, mais aucune politique de ce genre n'a encore été établie.** Le Ministère et trois autres ministères (Logement, Services à l'enfance et à la jeunesse et Services sociaux et communautaires) exécutent ensemble 14 programmes de logement en Ontario. Certains de ceux-ci sont destinés aux aînés, aux victimes de violence et aux personnes ayant des maladies chroniques. En 2014, les quatre ministères ont entrepris de concert une transformation à long terme de ce système fragmenté. Au moment de notre audit, les quatre ministères travaillaient sur un cadre pour le logement avec services de soutien afin de guider une meilleure harmonisation des initiatives de logement existantes ou prévues, et ils comptaient le rendre public au début de 2017. Les ministères prévoient que la mise en oeuvre du cadre s'échelonnera sur 10 ans, mais il se pourrait que les changements au système de logement ne soient pas entièrement apportés avant que presque trois décennies se soient écoulées, étant donné que le Ministère a d'abord déterminé qu'il était nécessaire de se doter d'une politique sur le logement.
- **Le Ministère n'a pas regroupé l'information des régions ou des organismes sur les listes d'attente.** Les RLISS n'ont pas tous des listes d'attente régionales, et le Ministère n'exige pas que les organismes de logement tiennent des listes d'attente. En l'absence d'une connaissance précise du besoin en matière de logement avec services de soutien en santé mentale dans chaque région desservie par un RLISS, le Ministère ne peut planifier efficacement l'attribution du parc de logements dans la province. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'établit pas d'objectifs à long terme assortis d'échéanciers en ce qui concerne le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale qu'il doit financer.
- **Habituellement, les personnes figurant sur une liste d'attente obtiennent un logement selon l'ordre de présentation des demandes.** Les personnes qui sont prêtes à obtenir leur congé de l'hôpital, mais qui n'ont nulle part où aller ne jouissent donc pas d'un accès prioritaire aux logements avec services de soutien en santé mentale. Pourtant, un lit d'hôpital peut coûter neuf fois plus cher qu'un de ces logements. Par ailleurs, les personnes ayant des besoins élevés, comme celles qui nécessitent des soins 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, y compris la préparation des repas et la gestion des médicaments, ont de la difficulté à obtenir le premier logement disponible parce que les logements ne sont pas tous structurés de manière à permettre de tels niveaux de soins. Les temps d'attente tendent aussi à être plus longs pour les personnes ayant des problèmes de mobilité, parce que certains logements ne sont pas adaptés à leurs besoins. En outre, les logements partagés peuvent rester inoccupés durant des périodes pouvant aller jusqu'à 39 mois, car les clients préfèrent généralement ne pas partager un logement. Le Ministère ne connaît pas le nombre de logements partagés qu'il finance en Ontario.

- **Le Ministère considère les logements avec services de soutien en santé mentale comme étant des solutions à long terme et permanentes.** Les clients qui vivent dans un logement avec services de soutien financé par le Ministère considèrent celui-ci comme leur lieu de résidence permanent. Cependant, certains clients occupant un logement avec services de soutien n'ont plus besoin de tels services ou ne veulent plus en recevoir. Cette pratique est contraire au principe même du logement avec services de soutien. Un organisme de logement que nous avons visité a proposé au Ministère la mise en place d'un continuum de services de logement, de sorte que les personnes dont les besoins en matière de soutien évoluent durant leur occupation d'un logement puissent passer à un autre logement s'accompagnant de services de soutien plus importants, s'il y a lieu, ou à d'autres types d'hébergement, comme le marché privé ou le logement social, une fois que leur état s'est stabilisé. Toutefois, au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas fourni d'orientation aux organismes pour guider les efforts de transition.
- **L'approche du Ministère à l'égard du logement avec services de soutien en santé mentale retarde l'accès aux logements disponibles.** On ne peut savoir avec certitude à quel moment des logements occupés se libéreront, car les logements avec services de soutien sont des logements permanents. Dans les régions que nous avons visitées, les temps d'attente pour l'accès à un logement avec services de soutien en santé mentale peuvent aller jusqu'à sept ans.
- **Le Ministère commence à faire des progrès dans la mise à jour de deux programmes plus anciens (Programme des foyers de soins spéciaux et Habitat Services) dont le fonctionnement ne correspond plus aux pratiques exemplaires.** En tout, 80 % des logements avec service de soutien en santé mentale en Ontario sont fournis aux personnes ayant des troubles mentaux dans le cadre de deux des quatre programmes de logement avec service de soutien en santé mentale, les organismes sans but lucratif possédant leurs propres logements, achetés avec le financement gouvernemental, ou louant les logements sur le marché privé au moyen de subventions du Ministère. Les logements de la tranche restante de 20 % font partie des deux programmes plus anciens en question, qui ont été créés il y a des dizaines d'années et qui n'appliquent plus les pratiques exemplaires, car ils fournissent principalement le gîte et le couvert, mais n'offrent pas de services notables de soutien à la réadaptation. Au moment de notre audit, le Ministère commençait à examiner un programme et avait permis que des modifications soient apportées à l'autre programme. Nous sommes heureux de voir le Ministère prendre cette direction, car nous avions constaté dans notre audit de 1987 que les établissements de soins en hébergement (qui fournissent principalement le gîte et le couvert) pour les personnes ayant des troubles mentaux ne constituaient pas le meilleur choix en matière de logement, étant donné qu'ils n'étaient pas tenus de fournir des services de soutien.
- **Il se peut que les subventions ministérielles octroyées aux organismes ne soient pas indexées comme il se doit sur la capacité des locataires de payer leur loyer.** En 2015-2016, le Ministère a versé un peu plus de 100 millions de dollars à des organismes de logement pour l'exploitation de plus de 12 300 logements en Ontario, mais il n'a pas surveillé de manière appropriée si les organismes vérifiaient les niveaux de revenu des locataires. Nous avons observé que le revenu n'était pas vérifié selon les intervalles requis dans six des sept organismes que nous avons visités. Par ailleurs, le Ministère n'exigeait pas que les organismes propriétaires

des immeubles dans lesquels se trouvent les logements procèdent à des audits de l'état des immeubles, ce qui aurait informé à la fois l'organisme et le Ministère du fait que les fonds de réserve pour immobilisations sont dans une situation de passif non capitalisé, le cas échéant (autrement dit, que les organismes ne disposent pas de fonds de réserve suffisants pour payer les travaux importants de réparation et de rénovation nécessaires). Cela peut entraîner des problèmes pour la sécurité des clients qui vivent dans ces immeubles, en plus d'exposer le Ministère à un risque financier, puisqu'il finance le fonds de réserve pour immobilisations.

- **Les RLISS ne confirment pas si les locataires des logements reçoivent des services de soutien appropriés.** Les RLISS ne savent pas si les organismes fournissent les divers services de soutien, si tous les clients occupant un logement reçoivent des services de soutien, et si les clients vivant dans une région de la province reçoivent un nombre comparable d'heures de services par rapport à d'autres clients ayant des besoins similaires et qui vivent dans une autre région. Les RLISS laissent à l'entière discrétion des organismes le choix des services qu'ils jugent appropriés pour les clients occupant un logement, ainsi que la fréquence et le niveau des services.
- **Le Ministère ne recueille pas d'information sur les résultats pour les clients occupant un logement afin de déterminer si ceux-ci vivent de manière autonome et parviennent à se rétablir.** Le Ministère recueille des renseignements fondés sur des extrants, comme le nombre de logements occupés, mais il ne collecte pas de données sur les résultats, par exemple s'il y a eu diminution du nombre de visites à l'hôpital ou de démêlés avec le système de justice, ou si la capacité de fonctionner des locataires s'est améliorée. La nécessité de recueillir des données sur les résultats a été mentionnée dans de nombreux rapports publics, notamment le plan gouvernemental de mise en oeuvre de la réforme des services de santé mentale, en 1999, et le rapport publié en 2010 par le Comité spécial de la santé mentale et des dépendances de l'Assemblée législative de l'Ontario. Le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances a fait savoir en 2015 qu'il travaillerait à la création d'un fichier de données communes. Autrement dit, le problème lié au fait de ne pas disposer de renseignements sur les résultats n'est toujours pas réglé, et ce, près de deux décennies après que le gouvernement lui-même eut soulevé cette préoccupation.

Ces trois dernières années, le Ministère s'est orienté dans la bonne direction : il a mis sur pied un groupe de travail interministériel ainsi qu'un conseil consultatif pour le leadership en vue de régler des questions particulières relatives au logement avec services de soutien en santé mentale. Toutefois, dans des domaines comme les types de services de soutien, les données sur les résultats, le modèle d'hébergement et le partage des pratiques exemplaires, ces questions ont déjà été soulevées au cours des trois dernières décennies dans beaucoup de rapports provinciaux sur les services de santé mentale. Le Ministère et les RLISS peuvent s'inspirer de ces rapports pour modifier la manière dont ils planifient, supervisent et financent le logement avec services de soutien en santé mentale afin de s'assurer que les fournisseurs de logements et de services de soutien exécutent le programme de façon réfléchie pour les clients qui ont besoin de tels services.

3.08 Fonctionnement des grands hôpitaux communautaires

Le réseau ontarien de 147 hôpitaux publics comprend 57 grands hôpitaux communautaires ainsi que des petits hôpitaux communautaires, des hôpitaux universitaires, des hôpitaux de soins aux

malades chroniques et de réadaptation et des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Ce qui distingue les grands hôpitaux communautaires des autres hôpitaux est le grand nombre de patients qu'ils traitent. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) définit les grands hôpitaux communautaires comme étant ceux ayant pris en charge au moins 2 700 cas pondérés aigus ou de chirurgie d'un jour au cours de deux des trois dernières années écoulées.

Les 57 grands hôpitaux communautaires comptent environ 14 990 des 31 000 lits d'hospitalisation de l'Ontario, c'est à dire 48 %.

Le présent audit porte sur les opérations de trois grands hôpitaux communautaires, dont chacun est régi par un organisme régional différent (appelé réseau local d'intégration des services de santé ou RLISS).

Chacun des trois hôpitaux accueille à deux emplacements différents les patients ayant besoin de soins actifs et les trois hôpitaux ont reçu du Ministère un financement global de 1,3 milliard de dollars, c'est-à-dire 16 % du financement total de 7,89 milliards de dollars versé aux grands hôpitaux communautaires en 2015-2016.

Notre audit reposait principalement sur les données que nous avons recueillies dans les hôpitaux ayant reçu notre visite (les « hôpitaux visités »). Toutefois, pour mieux comprendre la situation de l'ensemble des grands hôpitaux communautaires, nous avons également effectué un sondage des 54 autres hôpitaux de cette catégorie et nous avons examiné les données globales disponibles pour les 57 grands hôpitaux communautaires.

Dans certains domaines, par exemple ceux concernant le rendement sur le plan de la sécurité des soins chirurgicaux et le taux d'infection, nous avons examiné les données provinciales qui se rapportent aux 147 hôpitaux publics, parce que les données n'étaient pas ventilées par type d'hôpital (les grands hôpitaux communautaires par rapport aux petits).

En général, neuf patients sur dix qui se rendent à l'hôpital retournent chez eux après avoir reçu un diagnostic et un traitement à la salle d'urgence. Dans les trois grands hôpitaux communautaires visités, nous avons constaté que la moitié de ces patients sont traités et sont en mesure de quitter l'hôpital dans un délai de trois heures. Cependant, nous avons également constaté que le patient sur dix dont l'état est suffisamment grave pour justifier son hospitalisation afin de poursuivre le traitement attendait trop longtemps à la salle d'urgence.

Nous avons également relevé différents facteurs qui nuisent aux soins des patients dans les hôpitaux. Parmi ces facteurs, mentionnons l'établissement de l'horaire des salles d'opération et de l'horaire des chirurgiens d'une façon qu'il est difficile pour les hôpitaux de répondre rapidement aux cas d'interventions chirurgicales urgentes imprévues; le fait de permettre aux chirurgiens de réserver les salles d'opération pour pratiquer des interventions chirurgicales non urgentes pendant qu'ils assurent des services de garde à l'urgence; l'absence d'un système centralisé pour réserver les salles d'opération pour les patients qui figurent sur de longues listes d'attente dans une même région pour des chirurgies; la rigidité des pratiques d'établissement des horaires qui limite la disponibilité des médecins, des salles d'opération et des lits; les incertitudes liées au financement; enfin, certaines pratiques déficientes en matière de qualité des soins qui peuvent causer des problèmes de santé et faire courir des risques aux patients hospitalisés.

Voici un aperçu de nos constatations :

- **Les patients attendent trop longtemps aux salles d'urgence :** De nombreux patients ayant des affections suffisamment graves pour nécessiter leur hospitalisation attendent beaucoup trop longtemps dans les salles d'urgence – beaucoup plus longtemps que l'objectif fixé par le Ministère, c'est à dire un temps d'attente maximal de huit heures à partir du moment où le patient passe au triage (les patients sont classés par ordre de priorité d'après l'urgence de leur affection) jusqu'au moment de son transfert à une unité de soins intensifs ou dans d'autres unités de soins actifs (l'objectif

du Ministère est établi pour le 90e percentile; autrement dit, 90 % des patients devraient être transférés dans un délai de huit heures et pas plus de 10 % des patients ne devraient attendre plus longtemps). En 2014-2015, dans les trois hôpitaux visités, seulement 52 % des patients, et non 90 %, avaient été transférés aux soins intensifs dans un délai de huit heures; le temps d'attente du 90e percentile (après suppression de la tranche de 10 % de patients ayant attendu le plus longtemps) était de 23 heures et non de 8 heures. La même année, seulement 30 %, et non 90 %, des patients dans les trois hôpitaux en question avaient été transférés dans un délai de huit heures vers d'autres unités de soins actifs; le temps d'attente du 90e percentile était de 37 heures et non de 8 heures.

- **Les salles d'opération ne sont pas utilisées à pleine capacité :** Alors que la plupart des hôpitaux visités comptent entre 9 et 12 salles d'opération, une seule demeure ouverte à chaque endroit le soir, la fin de semaine et durant les congés fériés pour pratiquer les interventions chirurgicales urgentes. Notre sondage a également révélé qu'il y a des fermetures planifiées des salles d'opération dans la plupart des hôpitaux pendant la semaine de congé du mois de mars et durant deux à dix semaines au cours de l'été. Donc, on fermait des salles d'opération alors que de nombreux patients attendaient depuis longtemps de subir une intervention chirurgicale non urgente.
- **Les longs temps d'attente pour obtenir une chirurgie font courir des risques aux patients :** Dans les trois hôpitaux visités, un patient sur quatre en phase critique avait dû attendre pendant quatre heures en moyenne pour subir une intervention chirurgicale qui aurait dû commencer dans un délai de deux heures. Nous avons également remarqué que 47 % des patients qui auraient dû subir une intervention chirurgicale urgente dans un délai de deux à huit heures avaient dû attendre en moyenne plus de dix heures de plus. Par exemple, un patient victime d'une lésion cérébrale traumatique avait attendu pendant 21,5 heures avant de subir une intervention chirurgicale. Ce patient avait été évalué par un chirurgien au moment de son arrivée à la salle d'urgence, puis avait été évalué de nouveau par le même chirurgien et par un autre chirurgien et ceux-ci avaient déterminé que son état était cliniquement stable. Deux interventions chirurgicales non urgentes ont cependant été pratiquées en priorité avant ce cas. Pendant la période d'attente, l'état du patient s'est détérioré rapidement et il a sombré dans le coma. Le patient ne s'est pas rétabli à la suite de l'intervention chirurgicale urgente et il est décédé quatre jours plus tard.
- **La priorité n'est pas toujours accordée aux patients ayant besoin d'une intervention chirurgicale urgente :** Les interventions chirurgicales urgentes sont en concurrence avec les interventions non urgentes pour la réservation des salles d'opération et il s'ensuit de longs temps d'attente pour les patients qui ont besoin de subir une intervention urgente. Les trois hôpitaux visités ont une politique qui permet de faire passer les interventions chirurgicales urgentes avant toutes les autres dans les cas les plus critiques. Toutefois, les autres types d'interventions urgentes doivent en général attendre après l'horaire régulier quand les interventions chirurgicales non urgentes de la journée ont été effectuées, ou attendre une plage horaire la fin de semaine. Par exemple, un patient qui souffrait de douleurs abdominales a attendu pendant 25 heures avant de subir une intervention chirurgicale. Il avait reçu un diagnostic d'appendicite aiguë à la suite d'une investigation de 7,5 heures à la salle d'urgence et il a attendu pendant encore 17,5 heures entre le moment où il a été décidé qu'une intervention était nécessaire et le moment où elle a été

pratiquée. L'appendice du patient s'est perforé pendant l'attente et celui ci a dû séjourner à l'hôpital deux fois plus longtemps que prévu en raison d'une complication liée à l'intervention chirurgicale.

- **Les patients attendent trop longtemps pour certaines interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes :** Nous avons examiné les temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes dans les 57 grands hôpitaux communautaires et nous avons remarqué qu'ils n'avaient pas diminué dans les cinq années précédant 2015-2016. Nous avons également remarqué que certains grands hôpitaux communautaires ont de la difficulté à respecter les délais cibles du Ministère pour la plupart des interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes; par exemple, seulement 33 %, et non 90 %, des neurochirurgies urgentes ont été réalisées dans le délai cible de 28 jours fixé par le Ministère. Par ailleurs, dans une certaine région de la province, les patients attendaient pendant presque un an pour une chirurgie de la cataracte sans qu'on leur offre la possibilité de subir l'intervention plus rapidement ailleurs parce qu'il n'y a pas de système centralisé d'aiguillage et d'évaluation dans chaque région pour chaque type d'intervention chirurgicale.
- **Le financement de fin d'exercice pour les chirurgies liées au cancer n'est pas confirmé en temps opportun :** Le Ministère octroie du financement pour les chirurgies liées au cancer d'après les prévisions soumises par les hôpitaux. L'un des hôpitaux visités a dépensé plus de 3,7 millions de dollars pour les chirurgies liées au cancer, une somme dépassant d'environ 321 000 $ ses prévisions de milieu d'exercice. Toutefois, en raison du calendrier de rapprochement et de déclaration des données de l'hôpital, ce n'est que six mois après la fin de l'exercice terminé le 31 mars 2016 que le Ministère a confirmé à cet hôpital qu'il recevrait un financement supplémentaire pour combler l'écart. Comme ce délai a créé de l'incertitude sur le plan financier, il était difficile pour l'hôpital de planifier et de faire des prévisions pour l'exercice en cours et pour le budget de fonctionnement de l'exercice ultérieur.

Un autre sujet de préoccupation dans notre audit est le fait que les patients ont parfois de nouveaux problèmes de santé à cause de leur séjour à l'hôpital. Par exemple :

- **Les patients mis en congé par les hôpitaux de l'Ontario avaient une incidence relativement élevée de sepsie :** La sepsie se produit quand la lutte du corps contre une infection nuit en réalité au patient; la sepsie peut causer le décès. Les données de l'Institut canadien d'information sur la santé pour mars 2015 montrent que les patients des hôpitaux de l'Ontario avaient le deuxième taux le plus élevé de sepsie au Canada (après le Yukon), à savoir 4,6 cas pour 1 000 patients mis en congé par rapport à une moyenne de 4,1 dans le reste du Canada. Des taux d'occupation de lits de 85 % ou plus contribuent à la probabilité de contracter une infection pendant l'hospitalisation. Au cours de 2015-2016, dans les grands hôpitaux communautaires de l'Ontario, 60 % de toutes les unités de médecine avaient des taux d'occupation supérieurs à 85 %.
- **Les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins ont une incidence relativement élevée de chutes et de surconsommation de médicaments :** Dans l'un des hôpitaux audités, les patients âgés ayant besoin d'un autre niveau de soins (c'est-à-dire les patients qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers, mais qui doivent demeurer à l'hôpital jusqu'à ce qu'un lit se libère dans un autre milieu de soins) ont fait 2,5 fois plus de chutes que les résidents des foyers de soins de longue durée dans la région d'un même RLISS entre janvier 2014 et mars 2016. Nous avons également

constaté que 37 % de ces patients prenaient des médicaments antipsychotiques en 2014-2015 par rapport à 31 % dans les foyers de soins de longue durée de la région et à 27 % dans les foyers de soins de longue durée à l'échelle de la province. (Les deux autres hôpitaux ne faisaient pas un suivi global des chutes et de la prise de médicaments antipsychotiques par leurs patients ayant besoin d'un autre niveau de soins.)

- **Les patients de l'Ontario ont une incidence relativement élevée de problèmes de santé et de risques pour la santé qu'il serait possible de mieux gérer avec l'adoption de meilleures pratiques en matière de qualité des soins :** Nous avons cerné trois problèmes de santé que les hôpitaux ontariens ne gèrent pas ou ne préviennent pas aussi bien que les hôpitaux de l'extérieur de la province :
  - *L'embolie pulmonaire post-opératoire :* Une embolie pulmonaire est une obstruction dans les poumons causée en général par un caillot de sang et qui peut endommager les poumons et d'autres organes et même entraîner la mort. La chirurgie de la jambe ou de la hanche est l'un des facteurs de risque d'une obstruction par un caillot de sang, tout comme le fait de devoir rester alité après une chirurgie. Il existe des façons de prédire la probabilité d'une telle embolie et de prévenir la formation de caillots après une chirurgie, notamment la prise de médicaments et le fait de faire bouger le patient le plus tôt possible après une chirurgie. Les patients des hôpitaux de l'Ontario âgés de 15 ans ou plus ont une incidence relativement élevée d'embolie pulmonaire post-opératoire à la suite d'une arthroplastie de la hanche et du genou : 679 cas pour 100 000 patients mis en congé, par rapport à 660 pour l'ensemble du Canada et à 362 pour les 34 autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
  - *L'oubli d'objets à l'intérieur du corps lors d'une chirurgie :* Les objets tels que les éponges ou tampons et autres outils médicaux laissés par inadvertance dans le corps d'un patient lors d'une intervention chirurgicale peuvent causer des saignements internes, des infections, d'autres complications ou la mort. Les patients de 15 ans et plus opérés en Ontario avaient un taux d'erreurs plus élevé : 7,5 pour 100 000 patients mis en congé, comparativement à 4 dans les 34 autres pays membres de l'OCDE (le taux à l'échelle du Canada est de 8,6).
  - *L'entretien inadéquat de l'équipement médical assurant la survie :* L'équipement médical tel que les ventilateurs, les appareils d'anesthésie et les défibrillateurs servent à maintenir les patients en vie. Comme pour tout matériel complexe, l'équipement médical doit faire l'objet d'un entretien régulier pour fonctionner correctement, car il risque de tomber en panne et de mettre ainsi en péril la vie des patients. Dans l'un des hôpitaux visités, nous avons constaté que 20 % de l'équipement médical n'était pas entretenu conformément au calendrier d'entretien; dans certains cas, le dernier entretien exigé était en retard de deux ans. Dans un autre hôpital, seulement 53 % de l'équipement était entretenu en conformité avec le calendrier d'entretien; l'entretien de 30 % de l'équipement avait été effectué en retard et 17 % n'avait fait l'objet d'aucun entretien.

Voici un aperçu de nos autres constatations :

- Le processus de nomination des médecins et le processus d'appel ont eu des répercussions négatives sur la prise des décisions hospitalières concernant les soins des patients. Nous avons relevé des cas où des hôpitaux n'avaient pu résoudre rapidement des problèmes de ressources humaines avec des médecins à cause du processus légal exhaustif que les

hôpitaux doivent observer en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*. Dans certains cas, des différends de longue date au sujet des droits hospitaliers des médecins ont exigé de la part du personnel administratif et du conseil de l'hôpital un temps considérable qu'il aurait mieux valu consacrer aux questions touchant les soins aux patients.

- En mars 2016, environ 4 110 patients ayant besoin d'un autre niveau de soins occupaient des lits d'hospitalisation même s'ils n'avaient plus besoin de soins hospitaliers. Environ la moitié attendent d'obtenir un lit dans un foyer de soins de longue durée parce qu'il n'y en a pas suffisamment dans la collectivité. Nous avons calculé que les hôpitaux auraient pu traiter environ 37 550 patients de plus si les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins n'attendaient pas à l'hôpital qu'un lit se libère ailleurs. Par ailleurs, occuper un lit dans un hôpital coûte plus cher que dans un foyer de soins de longue durée. D'après nos estimations, l'écart de coût était de 376 millions de dollars en 2015 2016.
- Les trois hôpitaux audités ne disposent pas de contrôles adéquats de l'accès aux renseignements confidentiels des patients. Nous avons constaté que des personnes qui n'étaient plus à l'emploi d'un hôpital avaient encore un compte d'utilisateur actif, que des ordinateurs n'avaient pas de fonction automatique de fermeture de session et que des appareils portables n'étaient pas chiffrés.
- Aucun des hôpitaux visités ne disposait d'un système centralisé d'établissement des horaires pour assurer un suivi et une gestion efficaces de la planification des horaires pour toutes les unités de soins infirmiers. Par conséquent, le personnel infirmier effectuait un nombre considérable d'heures supplémentaires, ce qui s'accompagnait d'un nombre important de jours de congé de maladie. Nous avons constaté que deux des trois hôpitaux n'avaient pas effectué d'analyse approfondie pour évaluer les coûts et les avantages du recours aux services d'infirmières d'agences par rapport à l'embauchage de personnel infirmier supplémentaire à temps plein ou à temps partiel. Si le troisième hôpital avait effectué une analyse coûts-avantages du recours aux infirmières d'agences, les coûts liés au personnel provenant d'agences dans cet hôpital avaient plus que triplé cependant au cours des quatre dernières années.

3.09 Metrolinx – Adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun

Metrolinx est un organisme du ministère des Transports qui est responsable de l'exploitation d'un réseau de parcours de trains et d'autobus sur une superficie de plus de 11 000 kilomètres (km) carrés dans la région du grand Toronto et de Hamilton. Actuellement évalué à 11 milliards de dollars, Metrolinx exploite près de 680 km de voies ferrées sur 7 lignes de train, 66 gares et 15 stations d'autobus. Au total, environ 69 millions de passagers utilisent les véhicules de Metrolinx tous les ans.

Metrolinx a été créé en 2006 à titre d'organisme de planification, puis a été fusionné en 2009 avec le réseau de transport en commun GO (le Réseau GO), qui exploitait le réseau régional de transport en commun depuis 1967. À la suite de la fusion, Metrolinx a assumé la responsabilité de l'exploitation, de l'entretien et de l'expansion du réseau de trains et d'autobus du Réseau GO. L'accroissement de la capacité des transports en commun est une importante priorité de Metrolinx. Aux termes du Grand Projet sur 25 ans, annoncé par le gouvernement en 2008, des fonds de près de 27 milliards de dollars ont été affectés à la nouvelle infrastructure de transport en commun pour les 10 années suivantes.

Au cours des 5 dernières années, Metrolinx a mené à terme quelque 520 projets de construction totalisant près de 4,1 milliards de dollars; le coût

moyen de chaque projet était d'environ 8 millions de dollars. Les projets comprenaient la construction de nouveaux parcs de stationnement, le prolongement des voies ferrées, la construction de tunnels et de ponts pour les trains du Réseau GO, et la mise à niveau des gares GO existantes.

Les projets de construction de Metrolinx sont réalisés différemment selon l'entrepreneur retenu par Metrolinx. Sur les 4,1 milliards de dollars engagés par Metrolinx depuis les 5 dernières années, près de 3,4 milliards (82 %) ont été affectés à des projets, dont l'intégralité des travaux ont été impartis par Metrolinx, c'est-à-dire que des entreprises externes ont conçu, exécuté et supervisé les projets. Pour la majorité des projets, Metrolinx a passé un marché avec une entreprise pour leur conception et une autre entreprise pour leur réalisation (il s'agit du modèle traditionnel d'exécution des projets de construction).

Le solde de 725 millions (18 %) des fonds de construction qu'a dépensés Metrolinx durant les 5 dernières années a été versé aux deux principales sociétés ferroviaires du Canada—la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et la Compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique (CP). Au moment de sa création, le Réseau GO utilisait les voies existantes de CN et CP. Lorsque la demande de service s'est accrue, le Réseau GO a acheté le plus de voies et de terres avoisinantes possible de CN et CP. Lorsque CN et CP refusaient de vendre des terres au Réseau, celui-ci les a payés pour construire de nouvelles voies sur leurs terres et leur a versé des frais, conformément aux modalités de leur entente, pour les utiliser. Cette situation s'est poursuivie après que Metrolinx a assumé la responsabilité du Réseau GO. Par conséquent, Metrolinx a dû retenir soit CN ou CP à titre d'entrepreneur exclusif pour réaliser les projets sur leurs terres respectives.

Notre audit a révélé que Metrolinx n'a pas mis en place de procédures adéquates pour s'assurer constamment de l'optimisation des ressources dans l'exécution des projets de construction. En raison des lacunes relevées concernant ses processus de surveillance des marchés de construction, et compte tenu des déficiences que nous avons constatées dans un échantillon de marchés, il se peut que Metrolinx dépense plus que nécessaire, et il existe d'importants risques que cette situation se poursuive à l'avenir.

Metrolinx continue de passer des marchés avec des entrepreneurs peu performants, dont le prix de soumission était le plus bas. Il ne fait pas de suivi du rendement antérieur des entrepreneurs et n'évalue pas leur capacité à achever les travaux à temps, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires pour Metrolinx. Il aurait dû mettre en place depuis longtemps un système de gestion du rendement des entrepreneurs, mais ne l'a pas fait.

Concernant les marchés avec CN et CP, Metrolinx ne vérifie pas s'il obtient les travaux qu'il a payés et si les frais facturés sont raisonnables. Lorsqu'il demande des pièces neuves pour un projet et qu'il paye le prix de pièces neuves (à l'opposé de pièces recyclées moins coûteuses), il n'exige pas que les pièces soient vérifiées pour s'assurer qu'elles sont neuves. Il a aussi payé les taux de majoration extrêmement élevés facturés par CN pour aménager de nouvelles voies à son usage (les taux de majoration de CN sont précisés sur ses factures, alors que ceux de CP sont moins évidents).

Nous avons notamment observé ce qui suit :

Metrolinx demande rarement des comptes aux experts-conseils en aménagement et aux entrepreneurs en construction dont le travail exécuté est tardif ou de piètre qualité, et continue de leur attribuer du travail

- **Les erreurs et les retards imputables aux experts-conseils en aménagement entraînent des coûts additionnels pour Metrolinx. Pourtant il fait peu pour recouvrer les coûts et prévenir leur répétition à l'avenir.** Metrolinx tolère que les experts-conseils en aménagement conçoivent des aménagements dont la construction est irréalisable, qui renferment des erreurs,

mésestiment la quantité de matériel nécessaire ou omettent des spécifications—sans que cela n'entraîne de conséquence. Puisque les entrepreneurs se fient aux conceptions créées par les experts-conseils pour calculer le prix de leur soumission, les conceptions doivent être exemptes d'erreurs, sinon des dépassements de coûts considérables peuvent survenir durant la construction. De plus, puisque les travaux de construction ne peuvent commencer avant que la conception soit finalisée, les retards de conception peuvent avoir des répercussions considérables sur l'échéancier et les coûts d'un projet. Notre examen d'un échantillon de documents de projet de Metrolinx, datant des cinq dernières années, a révélé que les experts-conseils commettent fréquemment des erreurs de conception. Dans un seul projet, les erreurs de l'expert-conseil ont donné lieu à un coût supérieur de 35 % au budget (13,6 millions de dollars), que Metrolinx a dû payer parce que la conception n'avait pas pris en compte toutes les exigences définitives. Dans notre échantillon de six projets, dont les coûts de construction initiaux totalisaient plus de 178 millions de dollars, 22,5 millions *de plus* ont été engagés en raison des erreurs et omissions imputables aux experts-conseils en aménagement. Toutefois, ces cas n'ont entraîné aucune conséquence et Metrolinx n'a pas tenu compte de ce rendement médiocre lorsqu'il a retenu ces experts-conseils pour des projets ultérieurs.

- **À l'exception de deux marchés, Metrolinx ne semble pas tenir compte des problèmes causés par les entrepreneurs en construction, dont le rendement a laissé à désirer dans ses projets antérieurs.** Un entrepreneur peut accuser constamment des retards dans l'exécution des travaux, ne pas réaliser le projet en conformité à la conception approuvée, ni respecter les règlements de sécurité ou remédier aux manquements dans les délais fixés—pourtant Metrolinx retiendra cet entrepreneur pour des projets ultérieurs s'il est le moins-disant. Le rendement antérieur inacceptable n'a été pris en considération par Metrolinx que dans le cas de deux entrepreneurs. Par exemple :
- **Un entrepreneur a décroché 22 projets subséquents à un rendement jugé médiocre par Metrolinx.** Metrolinx avait envoyé une lettre de défaut à un entrepreneur en 2009, dont les travailleurs ne s'étaient pas présentés sur le chantier pendant plusieurs semaines. Malgré cela, Metrolinx a attribué par la suite à cet entrepreneur 22 projets totalisant 90 millions de dollars. Nous avons examiné le rendement de cet entrepreneur dans quelques-uns des 22 projets et noté que le personnel évaluant les projets a continué de lui attribuer une cote de rendement médiocre. Par exemple, dans le cadre d'un projet exécuté en 2012, l'entrepreneur a installé plusieurs pièces de substitution de matériel et de matériaux de construction qui n'avaient pas été approuvées dans le marché (Metrolinx ne s'était rendu compte des substitutions qu'après le fait). Dans le cadre d'un autre projet, en 2013, cet entrepreneur a pris six mois après l'achèvement du projet pour régler les défaillances – une lacune importante tenait à l'absence d'un système de caméra et de surveillance en état de marche, ce qui entraînait un risque pour la sécurité des navetteurs utilisant la station.
- **Metrolinx a résilié le marché d'un entrepreneur peu performant, lui a payé la quasi-totalité du montant prévu, puis l'a retenu pour un marché ultérieur.** Metrolinx a engagé le même entrepreneur pour la phase 2 d'un projet en vue de l'installation d'un parement extérieur (un toit) sur une passerelle pour piétons au-dessus de l'autoroute 401, même si son rendement avait été jugé extrêmement insatisfaisant à la phase 1. L'entrepreneur a de nouveau

éprouvé des problèmes de rendement durant la phase 2, et a gravement endommagé la vitre recouvrant la passerelle. Metrolinx estime que le remplacement de la vitre lui coûtera un million de dollars. Il a résilié le marché avec l'entrepreneur pour les problèmes de rendement et lui a versé le montant quasi intégral de 8 millions prévu au marché, même si les travaux n'étaient pas terminés. Nous avons constaté qu'à la suite du rendement médiocre de l'entrepreneur aux phases 1 et 2 du projet, Metrolinx lui a quand même adjugé un autre important marché s'élevant à 39 millions (pour construire un quai à une gare du Réseau GO).

- **Les projets de construction tardifs ont entraîné des coûts additionnels pour Metrolinx, mais celui-ci impose rarement de sanction aux entrepreneurs qui n'exécutent pas les travaux à temps.** Même si les retards dans les projets (qui varient de 4 à 25 mois) imputables aux entrepreneurs coûtent énormément à Metrolinx, il lui arrive rarement d'appliquer de sanctions pour livraison tardive. Par exemple, dans le cadre d'un projet, Metrolinx a versé aux experts-conseils plus de 350 000 $—ou 160 %—de plus que le montant budgété pour superviser le projet parce que l'entrepreneur accusait un retard de 25 mois. Dans un échantillon de 8 projets, dont le budget initial total des services de supervision se chiffrait à 1,35 million de dollars, un montant de plus de 2 millions, *en plus du montant budgété*, a été engagé en raison des retards considérables accumulés par les entrepreneurs. Ce montant était 150 % plus élevé que le budget de supervision initial total. Même si Metrolinx pouvait imposer aux entrepreneurs des « dommages-intérêts déterminés »—un montant déterminé à l'avance qui est inclus dans les marchés pour couvrir les coûts de supervision additionnels en cas de retards dans les travaux—il n'a pas toujours prévu un tel montant dans ses marchés aux fins de l'imposition éventuelle de dommages-intérêts déterminés. Par ailleurs, selon des renseignements que nous a fournis Metrolinx, celui-ci a rarement imposé des sanctions aux entrepreneurs pour recouvrer des coûts additionnels.
- **Metrolinx n'impose pas de sanction aux entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité durant les travaux de construction.** Aux fins de l'octroi de marchés futurs, Metrolinx tient rarement compte des manquements aux règlements de sécurité par les entrepreneurs qui ont donné lieu à des conditions de travail dangereuses sur les chantiers. Nous avons constaté que, même après qu'un entrepreneur a compromis la sécurité du public et des travailleurs, Metrolinx ne lui a pas imposé de sanction et a continué de lui adjuger des marchés futurs. Nous avons également observé que *tous* les audits de conformité aux règlements de sécurité sur les chantiers de construction effectués par Metrolinx au cours des trois dernières années ont révélé que les entrepreneurs avaient contrevenu aux règlements. Il y a eu des cas où des entrepreneurs ont fréquemment érigé des échafaudages non sécuritaires ou étiqueté et entreposé incorrectement des matériaux inflammables. Metrolinx nous a informés qu'à sa demande, l'entrepreneur avait mis fin sur-le-champ à son comportement non sécuritaire; nous avons toutefois constaté qu'aucun audit de suivi n'avait été effectué pour déterminer si l'entrepreneur continuait de contrevenir aux règlements de sécurité, et qu'il n'y avait eu aucune conséquence pour l'entrepreneur à la suite de son comportement non sécuritaire.
- **Metrolinx ne fait pas preuve de diligence pour s'assurer que les entrepreneurs corrigent en temps opportun les défectuosités dans leur travail.** Dans les trois quarts des projets examinés, les entrepreneurs ont pris

beaucoup trop de temps pour corriger toutes les défectuosités que la norme de l'industrie de deux mois. En moyenne, ces entrepreneurs ont pris près de huit mois pour corriger les défectuosités en suspens.

- **Metrolinx n'a pas atténué le risque posé par le piètre rendement des sous-traitants retenus par l'entrepreneur.** Metrolinx autorise les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux liés à ses projets. Il a connu d'importants problèmes avec les sous-traitants—à un point tel que ses chargés de projet lui ont demandé de présélectionner les sous-traitants pour faire en sorte que ceux dont les antécédents de travail sont défavorables ne compromettent pas l'échéancier des projets.

Le système de comptabilité de Metrolinx autorise les paiements excédant les budgets approuvés des projets

- **Metrolinx n'a pas mis en place, dans son système de gestion des entreprises, une mesure de contrôle pour s'assurer que les paiements excédant les budgets établis et donnant lieu à des dépassements de coûts ont été approuvés.** Par conséquent, les chargés de projet doivent faire un suivi manuel des dépenses de projets pour s'assurer qu'elles sont conformes aux budgets. Nous avons cependant remarqué que ce suivi laissait parfois à désirer. Dans un cas, en mars 2013, Metrolinx a versé deux paiements à un entrepreneur, qui dépassaient de 1,2 million le budget approuvé de 17 millions de dollars, et sans avoir autorisé l'excédent. Trois ans plus tard, ce problème est de nouveau survenu dans ce projet : Metrolinx a versé, sans autorisation préalable, trois paiements dépassant de 3,2 millions le budget approuvé.

Metrolinx n'a pas géré ses relations avec CN et CP de façon à garantir l'optimisation des ressources pour les Ontariens

- **Metrolinx paye les factures de CN et CP sans vérifier au préalable la majorité des coûts.** Les coûts des projets que Metrolinx entreprend avec CN et CP sont établis de deux différentes façons. Pour certains projets, CN présente une estimation des coûts globaux, puis cette estimation constitue le montant forfaitaire que Metrolinx paye pour le projet. Concernant les autres projets de CN et presque tous ceux de CP, les deux sociétés établissent leurs factures pour Metrolinx en se basant sur la durée et les matériaux des projets. Dans tous les cas, Metrolinx paye CN et CP sans vérifier la majorité des coûts :
  - Metrolinx ne fait pas suffisamment d'efforts pour déterminer si le prix forfaitaire estimatif des projets de CN est raisonnable. Nous avons relevé des cas où Metrolinx a acquitté des coûts qui ne se rapportaient pas à ses projets, comme l'entretien des voies ferrées de CN.
  - Nous avons également constaté que Metrolinx ne vérifie pas si les factures présentées par CN et CP se rapportent aux travaux exécutés dans ses projets. Par exemple, à plusieurs reprises, les frais de travaux réalisés sur les voies de CN ont été facturés à Metrolinx, alors que les trains du Réseau GO ne circulent pas sur ces voies. Metrolinx n'a pas affecté d'inspecteur sur les chantiers de CN ou CP pour vérifier les travaux qu'ils effectuent. De plus, même si aux termes de l'entente avec CN Metrolinx peut auditer les factures, il ne le fait pas.
  - CN a facturé des frais de matériel et de main-d'oeuvre sensiblement plus élevés que ceux d'autres sociétés ferroviaires avec lesquelles Metrolinx fait affaire. Les frais de matériel en particulier étaient près de 60 % plus élevés et les frais de main-d'oeuvre plus de 130 % plus haut.

Les renseignements sur les coûts facturés par CP n'étaient pas suffisamment détaillés pour effectuer une comparaison.

- **CN a installé des pièces recyclées, mais a facturé le prix de pièces neuves à Metrolinx.** Metrolinx nous a informés qu'il inspecte parfois visuellement les voies ferrées, une fois la construction terminée. Toutefois, ces inspections ne sont pas obligatoires et leurs résultats ne sont pas documentés. Nous avons noté dans un cas que des pièces recyclées avaient été installées, alors que de nouvelles pièces seulement devaient être utilisées. En l'absence d'inspection des pièces sur les chantiers de construction, Metrolinx ne peut savoir si des pièces recyclées ont été installées, alors qu'il a payé le prix de pièces neuves.
- **Metrolinx paye à CN et à CP des taux de majoration extrêmement élevés sur ses projets.** Tous les marchés passés avec CN et CP sont des marchés à fournisseur unique. Les taux de majoration imposés par CN sur la main-d'oeuvre et les pièces sont fixés dans un contrat-cadre à long terme conclu avec Metrolinx. Ces taux sont jusqu'à 74 % supérieurs aux taux repères de l'industrie. Metrolinx n'a pas négocié de taux de majoration avec CP et ceux-ci ne sont habituellement pas transparents. Nous avons noté que CP avait indiqué ses taux de majoration pour un seul projet de notre échantillon, qui étaient près de 30 % plus élevés que les repères de l'industrie.

3.10 Ministère des Transports — Adjudication et surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière

Le ministère des Transports (le Ministère) est responsable de la construction et de l'entretien de l'infrastructure des routes et des ponts de la province, présentement évaluée à 82 milliards de dollars. L'infrastructure comprend près de 40 000 km de voies d'autoroute s'étendant sur une superficie d'environ 17 000 km, ainsi que quelque 5 000 ponts et ponceaux.

Le Ministère passe des marchés de construction pour réaliser des travaux visant à moderniser l'infrastructure existante afin d'en prolonger la durée de vie utile ou à aménager de nouvelles infrastructures afin d'accroître la capacité. Le réseau routier, dont la majorité des éléments étaient en place dans les années 1990, nécessite un entretien substantiel en permanence. Le Ministère prévoit dépenser près de 14 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années pour la réfection des routes et des ponts, et environ 4 milliards pour leur expansion.

Au cours des 5 dernières années, le Ministère a adjugé quelque 600 importants marchés de construction (d'une valeur de plus d'un million de dollars chacun), totalisant près de 5,5 milliards de dollars. Ces marchés comportent des projets comme le revêtement de tronçons de route, le prolongement des autoroutes, la construction de nouveaux ponts ou la remise en état des ponts existants. En moyenne, les marchés se chiffraient à 9,1 millions de dollars. Le Ministère a aussi adjugé près de 1 450 marchés de construction mineurs totalisant environ 580 millions. Les travaux mineurs comportent généralement des réparations moins substantielles des ouvrages existants. La valeur moyenne de ces marchés s'élevait à près de 400 000 $.

Le secteur de la construction routière en Ontario est principalement représenté par deux organismes : l'Ontario Road Builders' Association (ORBA) et l'Ontario Hot Mix Producers Association (OHMPA), qui consultent le Ministère au sujet de questions techniques et font des démarches pour défendre les intérêts de leurs membres.

Notre audit a révélé que le Ministère avait commencé à constater en 2000 d'importants problèmes de fissuration prématurée des chaussées à l'échelle de la province. Ces problèmes ont coûté aux contribuables, car il a fallu réparer ou revêtir les chaussées plus tôt que prévu, et ont causé des inconvénients et des retards aux conducteurs en raison des travaux routiers plus fréquents. En 2004,

le Ministère a confirmé que la piètre qualité du ciment bitumineux était la principale cause de la fissuration prématurée. En 2007, deux essais ont été mis au point pour évaluer la qualité du bitume et la probabilité de fissures prématurées. Au moment de notre audit cependant, il n'avait pleinement mis en oeuvre qu'un seul essai—cinq ans après sa mise au point—et utilisait le second pour quelques projets seulement. Cette situation s'explique par le fait qu'au fil des ans, le Ministère a décidé de ne pas mettre en oeuvre tous les essais, mais a plutôt a acquiescé aux nombreuses demandes de l'industrie du bitume routier de ne pas les appliquer.

De même, en réponse aux demandes des entrepreneurs en construction membres de l'ORBA, le Ministère a apporté d'importants changements de politique qui avantagent ces derniers au détriment des contribuables.

Le Ministère a aussi versé des gratifications aux entrepreneurs même après avoir appris qu'ils auraient falsifié les échantillons, en remplaçant les échantillons de bonne qualité présentés pour les essais par le bitume utilisé pour aménager les chaussées. En outre, il a payé pour faire réparer les routes, alors que les travaux auraient dû être couverts par les garanties des entrepreneurs. Alors qu'il collabore avec les entrepreneurs pour modifier leur comportement lors de discussions et au moyen de plans d'amélioration, il impose rarement de sanctions aux entrepreneurs peu performants, y compris ceux qui contreviennent aux règlements de sécurité. Il leur permet aussi de continuer à soumissionner les marchés et à leur attribuer des travaux.

Nous avons constaté que ce sont les entrepreneurs, et non le Ministère, qui engagent les ingénieurs agréés pour certifier que les ouvrages d'infrastructure (comme les ponts) sont conformes aux normes en vigueur. Quelques ingénieurs ont certifié que des travaux de construction étaient conformes aux normes, qui se sont par la suite révélés non sécuritaires.

Voici les observations particulières formulées dans notre audit :

- **La fissuration prématurée des chaussées a augmenté substantiellement les coûts de réfection du réseau routier engagés par le Ministère.** Nous avons observé des projets routiers dans toutes les régions de la province où des fissures s'étaient formées bien avant l'expiration de la durée de vie de 15 ans—et dans certains cas, aussi peu qu'un an après l'ouverture au public. La documentation n'est pas suffisamment détaillée pour déterminer l'ampleur du problème et les coûts supplémentaires qu'a engagés le Ministère pour réparer les dommages prématurés. Nous avons cependant examiné cinq projets routiers pour lesquels tous les coûts de réparation des fissures avaient fait l'objet d'un suivi. Dans ces cas, le Ministère a payé 23 millions de dollars pour les réparations, ce qui s'ajoute aux 143 millions versés initialement pour les travaux d'asphaltage. Les routes ont été réparées entre un et trois ans après que le bitume a été posé.
- **Le Ministère a retardé la mise en oeuvre des essais qui auraient repéré le bitume susceptible de se fissurer prématurément.** Il a analysé de façon approfondie deux essais pouvant repérer, avant qu'il soit coulé, le bitume susceptible de se fissurer tôt—ces deux essais doivent être effectués conjointement pour déterminer si le bitume se fissurera de façon prématurée. Mais au lieu d'appliquer les essais dès leur validation en 2007, le Ministère a attendu cinq ans avant de mettre en oeuvre l'un des essais. Neuf ans plus tard, il n'applique toujours pas le second essai à tous les marchés. Lorsque nous avons demandé pourquoi des mesures n'avaient pas été prises plus tôt, le Ministère a expliqué qu'au lieu d'une relation traditionnelle de client-fournisseur avec les entrepreneurs et fournisseurs, il privilégie une approche « collaborative » avec l'industrie. Ainsi les décisions, comme la mise en oeuvre des essais, ont été prises après délibérations par un comité mixte des chaussées,

composé de membres du personnel de l'OHMPA et du Ministère. Ce comité a de fait permis que les fournisseurs ministériels déterminent la qualité des matériaux qui seraient livrés, sachant que la fissuration prématurée générerait des revenus additionnels pour l'ensemble de l'industrie et engendrerait des coûts supplémentaires pour les contribuables.

- **Le Ministère accorde des gratifications aux entrepreneurs lorsqu'ils satisfont les exigences des marchés, ce qu'ils sont pourtant tenus de faire.** En 2012, il a accordé aux entrepreneurs des gratifications de près de 8,8 millions de dollars pour avoir livré du bitume de la qualité précisée dans les marchés. Depuis, il a versé des gratifications d'un montant à peu près équivalent (bien qu'il ait cessé en 2013 de consigner les montants versés). Quoi qu'il en soit :
  - Le Ministère sait, depuis 2000, qu'il existe des problèmes de qualité liés au bitume et n'a ni cherché à dissiper en temps opportun ses préoccupations découlant de la fissuration prématurée, ni modifié ses pratiques de versement des gratifications.
  - Les entrepreneurs ont la possibilité de falsifier les échantillons de bitume pour toucher des gratifications. Le Ministère était au courant de la substitution des échantillons, mais n'a pas fait d'enquête afin d'imposer des amendes ni mis en place de contrôles pour éviter à l'avenir la substitution des échantillons.
- **Les politiques ministérielles ont été modifiées pour qu'elles avantagent l'Ontario Road Builders' Association (qui représente les entrepreneurs).** Même s'il arrive rarement que le gouvernement provincial distribue les rapports d'audit interne des ministères à des parties extérieures (à moins qu'une demande soit présentée sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*), le Ministère a transmis à l'ORBA un rapport d'audit interne de son programme de marchés de construction. L'ORBA a demandé d'examiner, conjointement avec le Ministère, les recommandations du rapport. Le Ministère a décidé de former un comité de politique mixte, composé de ses représentants et de ceux de l'ORBA, pour se pencher sur le rapport. Le personnel ministériel a fait part de ses préoccupations au sujet de la création du comité, car il permettrait à l'ORBA de fortement influencer la mise en oeuvre des recommandations du rapport, ce qui constitue une responsabilité opérationnelle interne. Cependant, le Ministère a écarté la recommandation du personnel et a formé un comité mixte, comptant six membres de l'ORBA (dont cinq entrepreneurs) et six représentants du gouvernement (dont trois seulement du Ministère, un du ministère de l'Infrastructure, un d'Infrastructure Ontario et le troisième du ministère des Finances). De plus, le Ministère a décidé qu'au lieu de mettre en oeuvre les recommandations formulées par la Vérification interne, le comité de politique mixte se concentrerait sur la réponse au plan d'action et aux recommandations de l'ORBA. Nous avons constaté que le plan d'action de l'ORBA sert l'intérêt supérieur de ses membres, ce qui n'est pas surprenant.

  Ce processus et les nombreuses demandes préalables de l'ORBA lui ont permis d'influencer la politique ministérielle dans son intérêt, notamment ce qui suit :
  - ***Une politique ministérielle a été modifiée pour permettre aux entrepreneurs de différer le paiement des amendes, dont certaines sont maintenant irrécouvrables.*** Avant 2011, les entrepreneurs devaient payer immédiatement les dommages-intérêts déterminés (les frais de retard) lorsqu'ils accusaient un retard dans la livraison des projets. Le Ministère a cependant accepté de modifier sa politique pour permettre aux entrepreneurs de différer le paiement des amendes s'ils

prévoyaient les contester. Nous avons remarqué que d'autres provinces, telles que l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec, perçoivent les amendes immédiatement, puis accordent un remboursement si les entrepreneurs obtiennent une décision favorable. À la suite de ce changement de politique, les entrepreneurs ont différé jusqu'à quatre ans le paiement d'amendes s'élevant à près de 6 millions de dollars. Deux entrepreneurs ont fait faillite durant cette période, et le Ministère ne pourra pas recouvrer les frais de retard de 660 000 $ qu'ils lui devaient.

- ***La nouvelle politique ne dissuade plus les entrepreneurs procéduriers de poursuivre à maintes reprises le Ministère.*** Avant 2015, il interdisait aux entrepreneurs qui intentaient de nombreuses poursuites qu'il estimait frivoles de soumissionner ses marchés à l'avenir. Les actions en justice alourdissent considérablement la charge de travail du personnel ministériel et accroissent les frais juridiques du Ministère. À la demande de l'industrie, le Ministère a supprimé, en 2015, une clause des marchés qui l'autorisait à exclure les entrepreneurs procéduriers de ses marchés à l'avenir. Les dossiers ministériels montrent qu'entre 2007 et 2015, les entrepreneurs ont intenté 12 poursuites, alors qu'avant 2007, elles étaient presque inexistantes. La récente modification de la politique pourrait donner lieu à encore plus de poursuites.
- ***Le Ministère a modifié sa politique de règlement des différends, incitant les entrepreneurs à déposer des contestations plus souvent.*** Aux termes de la procédure originale de règlement des différends du Ministère, un entrepreneur voulant présenter une demande de règlement devait passer par les trois paliers avant d'engager une action en justice. Cette procédure avait fait ses preuves, car elle avait permis de régler presque 95 % des différends. Toutefois, à la demande de l'industrie, en 2016, le Ministère a accepté de modifier la procédure et a permis aux entrepreneurs de faire appel à un arbitre indépendant à n'importe quel palier. Il y a un risque que les arbitres prennent des décisions de compromis au lieu d'appliquer strictement les conditions du marché. Cette situation peut inciter les entrepreneurs à déposer plus de demandes de règlement et à faire intervenir directement un arbitre.
- **Les ingénieurs qui certifient que les ouvrages ont été construits correctement sont engagés par les entrepreneurs, et certains ont délivré de fausses certifications.** L'une des mesures les plus importantes pour le contrôle de la qualité dans la construction des infrastructures publiques est l'exercice d'une surveillance suffisante par un ingénieur qui vérifie et délivre une certification que les principaux travaux de construction sont exécutés en conformité avec des normes rigoureuses. Étant donné la nature et l'importance de leur travail, les ingénieurs de vérification de la qualité (IVQ) exerçant cette fonction doivent être indépendants des entrepreneurs ayant exécuté les travaux qu'ils examinent. Pourtant, nous avons constaté que ces ingénieurs sont engagés par les entrepreneurs, qu'ils travaillent pour eux et leur sont directement comptables. Le personnel ministériel régional a relevé des cas partout dans la province où les IVQ ont présenté au Ministère des rapports de conformité erronés ou trompeurs. Le Ministère se fie aussi à ses agents de gestion des marchés et d'assurance de la qualité pour exercer une surveillance, mais l'approbation d'un IVQ offre l'assurance au Ministère qu'un ouvrage sera sécuritaire pour le public et que les spécifications ont été respectées.
- **Le Ministère fait preuve de laxisme dans la gestion des entrepreneurs peu performants.** Il ne pénalise pas les entrepreneurs

éprouvant de sérieux problèmes de rendement et leur permet de soumissionner des marchés ultérieurs. Les entrepreneurs dont le rendement a été jugé insatisfaisant continuent à soumissionner et à remporter d'importants travaux du Ministère. Par exemple, trois entrepreneurs ayant obtenu une cote de rendement insatisfaisant pendant plusieurs années ont décroché des marchés de construction chiffrés à environ 45 millions de dollars chacun au cours des 5 dernières années—totalisant près de 135 millions. En outre, le Ministère a payé des frais pour réparer les travaux inférieurs aux normes effectués par certains entrepreneurs, alors que ces travaux étaient couverts par leurs garanties.

- **Le Ministère attribue de nouveaux marchés aux entrepreneurs qui ont contrevenu aux règlements de sécurité.** Il peut pénaliser les entrepreneurs dont le travail pose un risque à la sécurité mais, en réalité, il le fait rarement. Le régime ministériel de sanctions pécuniaires a pour effet de réduire le montant des marchés qu'un entrepreneur peut soumissionner à l'avenir au lieu d'imposer des pénalités pour un travail non sécuritaire. Nous avons cependant noté, dans les sept cas d'infraction à la sécurité examinés, qu'aucune des sanctions imposées n'était suffisamment élevée pour empêcher les entrepreneurs de soumissionner les marchés du Ministère, puisque la sanction ne réduisait pas suffisamment le plafond (le montant maximal d'un marché qu'un entrepreneur peut soumissionner) pour avoir une incidence sur les soumissions futures. De plus, il était interdit à un petit entrepreneur qui avait contrevenu aux règlements de sécurité de soumissionner les marchés dans une région ministérielle, mais des travaux lui ont tout de même été attribués dans les autres régions. En plus d'imposer des sanctions, le Ministère collabore avec les entrepreneurs pour modifier leur comportement lors de discussions et au moyen de plans d'amélioration.

3.11 Factures des médecins

Au 31 mars 2016, l'Ontario comptait quelque 30 200 médecins (soit 16 100 spécialistes et 14 100 médecins de famille) offrant des services de santé à plus de 13 millions de résidents, au coût de 11,59 milliards de dollars pour l'exercice terminé à cette date. Il s'agit d'une hausse de 20 % par rapport à la somme de 9,64 milliards de dollars versée aux médecins en 2009-2010.

Les médecins sont des fournisseurs de services indépendants et non des employés de l'État. Ils facturent leurs services à la province au titre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (RASO), établi en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*.

Dans le cadre de l'Accord de décembre 2012 sur les droits de représentation de l'Ontario Medical Association, les négociations conjointes et le règlement des différends (l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a reconnu l'OMA comme étant le seul agent négociateur des médecins. Aux termes de cet accord, le Ministère et l'OMA ont convenu, entre autres choses, de mener des consultations et des négociations de bonne foi sur la rémunération des médecins et les responsabilités connexes.

Le Ministère est responsable d'établir des politiques et des modèles de paiement pour la rémunération équitable des médecins. En parallèle, il doit s'assurer que les fonds publics sont dépensés de façon efficace. Avec un budget annuel de l'ordre de 27,9 millions de dollars et quelque 260 employés répartis dans différentes divisions, le Ministère administre les paiements faits aux médecins et vérifie le bien-fondé des factures. Sa Division des négociations et de la gestion de la responsabilisation joue un rôle de premier plan dans la surveillance de ce processus de facturation.

Les médecins de l'Ontario peuvent facturer leurs services selon trois grands modèles :

- **Modèle de paiement à l'acte** (6,33 milliards de dollars pour l'exercice 2015-2016) : Selon ce modèle, le médecin touche des honoraires

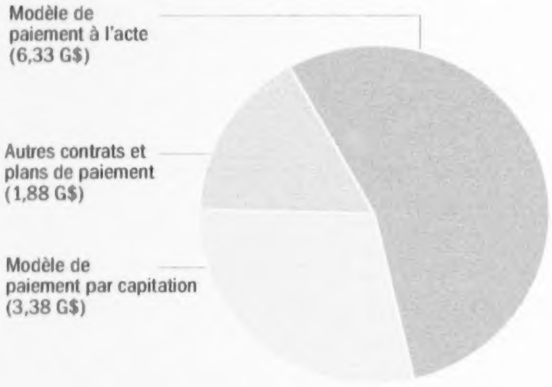
normalisés pour chaque service qu'il fournit. Il facture ses services selon les codes d'acte figurant dans le barème des prestations du RASO. Ce modèle est le principal mécanisme de facturation utilisé par les médecins depuis 1972. Il est toujours largement utilisé aujourd'hui, notamment par les spécialistes.

- **Modèle de paiement par capitation** (3,38 milliards de dollars pour l'exercice 2015-2016) : Dans le cadre de ce modèle, les médecins forment des groupes de pratique (tels que des organismes de santé familiale et des groupes de santé familiale) et sont rémunérés selon le nombre de patients inscrits auprès d'eux, auxquels le groupe offre un éventail de services prédéterminés. L'objectif est de permettre aux médecins de famille d'offrir à leurs patients des soins continus et plus complets. La rémunération peut aussi comprendre des primes, des incitatifs et d'autres paiements pour le travail supplémentaire, y compris des paiements à l'acte pour des services qui ne font pas partie de l'éventail des services offerts. Les médecins de famille peuvent opter pour l'un des modèles de paiement par capitation ou continuer de facturer leurs services à l'acte. Ce type de modèle est généralement plus rémunérateur pour les médecins de famille que le modèle de paiement à l'acte. Au 31 mars 2016, 8 800 médecins de famille sur 14 100 avaient opté pour l'un des modèles de paiement par capitation (les organismes de santé familiale et les groupes de santé familiale comptaient pour 92 % du nombre total de patients inscrits.) Le reste des médecins de famille continuent de facturer la majorité de leurs services à l'acte ou participent à d'autres plans de paiement.
- **Autres plans de paiement** (1,88 milliard de dollars pour l'exercice 2015-2016) et autres contrats conclus avec les hôpitaux et les groupes de médecins pour la prestation de services particuliers : En plus de la somme de 1,88 milliard de dollars, des paiements à l'acte de l'ordre de 1,2 milliard de dollars ont été faits aux médecins participant à d'autres plans de paiement. Cette somme est incluse dans les 6,33 milliards de dollars versés dans le cadre du modèle de paiement à l'acte mentionné ci-dessus. La **figure 1** montre la ventilation des paiements.

Depuis les cinq dernières années, les médecins de l'Ontario sont parmi les mieux payés au Canada. Si cette situation s'explique en partie par le fait que le ratio de médecins par rapport à la population y est le troisième au Canada, il faut également souligner qu'en Ontario, par comparaison aux autres provinces, un plus grand nombre de médecins sont rémunérés selon des modèles tels que le modèle de paiement par capitation, qui est plus coûteux que le modèle de paiement à l'acte. Au fil des ans, des incitatifs additionnels ont été versés aux médecins, même si l'on a établi que certains de ces paiements n'ont vraisemblablement pas permis d'améliorer la qualité des soins. Par exemple, en 2014-2015, les médecins de famille participant aux modèles de paiement par capitation ont reçu chacun 3 $ par patient par mois. Cet incitatif a coûté 364 millions de dollars et s'ajoute aux paiements par capitation de base (soit la somme fixe versée pour chaque patient inscrit, quel que soit le nombre de consultations ou de services réellement effectués).

Figure 1: Paiements faits aux médecins ontariens, 2015-2016

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Il est à noter que les modèles de paiement par capitation n'ont toujours pas permis d'accroître l'accès aux soins, tel qu'on le mesure selon le temps d'attente. En effet, 57 % des Ontariens ont attendu deux jours ou plus avant de voir leur médecin de famille en 2015-2016, par comparaison à 51 % en 2006-2007. D'après les données d'enquête du Ministère pour la période allant d'octobre 2014 à septembre 2015, environ 52 % des Ontariens ont éprouvé de la difficulté à obtenir des soins médicaux le soir, les fins de semaine ou les jours fériés sans avoir à se rendre aux services d'urgence.

Il ressort de notre examen des données du Ministère qu'en 2014-2015, les médecins membres des groupes de pratique appelés « organismes de santé familiale » travaillaient chacun en moyenne 3,4 jours par semaine, tandis les médecins membres des groupes de pratique appelés « groupes de santé familiale » travaillaient chacun en moyenne quatre jours par semaine. En 2014-2015, 60 % des organismes de santé familiale et 36 % des groupes de santé familiale ne respectaient pas les heures d'ouverture le soir et la fin de semaine, requises par le Ministère. De plus, bon nombre de patients se rendent à des cliniques sans rendez-vous pour obtenir des soins que leur médecin de famille pourrait normalement leur fournir. Les données d'enquête du Ministère pour la période allant d'octobre 2014 à septembre 2015 montrent qu'environ 30 % des Ontariens s'étaient rendus à une clinique sans rendez-vous au cours des douze mois précédents.

Le Ministère éprouve également de la difficulté à gérer et à contrôler l'utilisation des services facturés selon le modèle de paiement à l'acte. L'un des moyens de réaliser des économies à ce chapitre consiste à encourager les médecins, sur la base de recherches cliniques, à réduire le nombre de services médicalement inutiles. Or, le Ministère n'a pas eu beaucoup de succès à cet égard et a procédé, en 2015, à une réduction générale des paiements faits aux médecins, façon peu durable de limiter les coûts.

Une autre façon de gérer les coûts consiste à ajuster les taux de rémunération à l'acte en fonction des nouvelles pratiques cliniques, domaine que le Ministère doit continuer d'examiner. En outre, le processus de surveillance et de recouvrement du Ministère en ce qui a trait aux paiements à l'acte indus laisse à désirer et est miné par l'absence d'une fonction d'inspection et par l'application inefficace des mécanismes de recouvrement.

Voici certaines de nos constatations les plus détaillées :

- **Les modèles de paiement par capitation utilisés par les médecins de famille ne remplissent pas les objectifs initiaux et causent des problèmes de gestion au Ministère.** La décision de l'Ontario de mettre en oeuvre le modèle plus coûteux de paiement par capitation visait quatre objectifs : hausser la satisfaction des patients et des médecins; accroître la rentabilité; améliorer l'accès aux soins; et assurer la qualité et la continuité des soins.
  - Le niveau de satisfaction des patients à l'égard des médecins de famille s'est accru, mais cela s'est avéré coûteux : selon l'estimation du Ministère pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, des paiements par capitation de base de l'ordre de 522 millions de dollars ont été faits aux médecins membres des organismes de santé familiale, somme qui n'aurait pas été versée dans le cadre d'un modèle de paiement à l'acte. Cette situation s'explique en partie par le fait que des sommes ont été versées pour quelque 1,78 million de patients que les médecins avaient inscrits, mais ne traitaient pas.
  - Bien que le nombre d'Ontariens qui ont un médecin de famille ait augmenté de 43 % depuis 2006-2007 (passant de 7,4 millions à 10,6 millions en 2015-2016), l'accès aux soins, tel qu'on le mesure selon le temps d'attente, ne s'est pas amélioré, comme il est indiqué ci-dessus.
  - Le Ministère n'est pas en mesure de démontrer si les modèles de paiement par capita-

tion ont permis d'améliorer la qualité et la continuité des soins, et ses évaluations de rentabilité ne sont pas concluantes. Selon le système de facturation du Ministère, 40 % des patients inscrits se sont rendus à des cliniques sans rendez-vous ou ont consulté des médecins de famille ne faisant pas partie du groupe auprès duquel ils sont inscrits. De plus, environ 27 % des patients inscrits ont des problèmes de santé chroniques et obtiennent régulièrement des services de soins primaires de sources externes, ce qui est contraire aux pratiques exemplaires. Cette pratique a donné lieu à des paiements en double de l'ordre de 76,3 millions de dollars pour la période de cinq ans terminée en 2014-2015, paiements que le Ministère ne recouvre pas.

- Il arrive souvent que les patients se rendent aux services d'urgence pour obtenir des soins non urgents que pourrait leur fournir leur médecin de famille. En 2014-2015, environ 243 000 visites ont été effectuées aux services d'urgence pour des problèmes de santé qui auraient pu être traités dans un établissement de soins primaires. Selon l'estimation du Ministère, ces visites ont coûté 62 millions de dollars. De cette somme, 33 millions de dollars ont été engagés par des patients inscrits à des organismes de santé familiale dont les membres sont rémunérés selon le modèle de paiement par capitation. Ces sommes ne sont pas recouvrées auprès des médecins de famille de ces patients.
- En 2014-2015, 1,78 million (soit 33 %) des 5,4 millions de patients inscrits auprès d'un organisme de santé familiale n'ont pas du tout consulté leur médecin de famille; ces médecins ont néanmoins reçu un total de 243 millions de dollars pour les avoir inscrits. La plupart des patients qui n'ont pas consulté leur médecin étaient des hommes âgés entre 20 et 29 ans.

- **Le Ministère éprouve de la difficulté à contrôler les coûts du modèle de paiement à l'acte**
  - **Selon l'Accord de 2012 sur les droits de représentation de l'OMA, le Ministère et l'OMA doivent mener des consultations et des négociations de bonne foi pour établir la rémunération des médecins.** Les demandes de paiement à l'acte augmentent annuellement de 3,3 %, malgré la volonté du Ministère de limiter cette hausse à 1,25 %. Dans un système financé par les contribuables, la décision d'offrir un service doit être fondée sur la question de savoir si le service est médicalement nécessaire, un jugement professionnel qui doit aussi reposer sur des recherches médicales. Le Ministère n'a pas réussi à réduire le nombre de services médicalement inutiles. Il a procédé à une réduction générale des paiements, n'étant pas parvenu à s'entendre avec les médecins sur les montants et règles de facturation futurs.
  - **Le Ministère ne dispose pas de l'information nécessaire pour déterminer si les importants écarts entre les paiements à l'acte bruts faits aux médecins d'une même spécialité sont raisonnables.** Nous avons constaté que les paiements bruts par médecin (avant déduction des frais de cabinet et des frais généraux) présentent d'importants écarts dans certaines spécialités. Par exemple, en 2014-2015, les ophtalmologistes à l'extrémité supérieure de l'échelle de rémunération ont reçu chacun des paiements moyens de l'ordre de 1,27 million de dollars, ce qui correspond à près de 130 % (ou plus de 710 000 $) de la rémunération – environ 553 000 $ – des ophtalmologistes au milieu de l'échelle de rémunération. Toutefois, le Ministère ne dispose pas d'information complète sur les pratiques et les marges de profit des médecins qui pourrait lui permettre d'analyser les écarts.

- **Les paiements bruts par médecin présentent d'importants écarts entre les spécialités.** Le modèle de paiement à l'acte en vigueur en Ontario favorise les spécialistes procéduraux (ceux qui effectuent des procédures telles que des tests diagnostiques et des chirurgies), qui génèrent par ailleurs un important volume de services. Par exemple, les chirurgiens vasculaires, qui fournissent en moyenne 12 230 services par année, reçoivent en moyenne 43 $ par service, tandis que les pédiatres, qui fournissent en moyenne 6 810 services par année, reçoivent en moyenne 31 $ par service. Pour déterminer si ces écarts sont raisonnables, ainsi que l'incidence de la technologie sur les niveaux de service, le Ministère doit obtenir plus d'information sur les pratiques des médecins, notamment sur les coûts d'exploitation et les marges de profit.
- **Le Ministère ne dispose pas d'un mécanisme d'application efficace pour recouvrer les paiements indus auprès des médecins.** Le Ministère n'a pas de fonction d'inspecteur depuis 2005. Son processus actuel de recouvrement des paiements indus est long et exigeant en ressources : il revient au Ministère de prouver que les médecins, qui facturent selon le principe d'intégrité, sont fautifs, et non aux médecins de prouver qu'ils ont droit aux paiements. À moins qu'un médecin ne rembourse une somme de son propre chef, il est très difficile pour le Ministère de recouvrer les paiements indus. Des modifications législatives apportées en 2005 ont établi la Commission de révision des paiements effectués aux médecins. L'Alberta et la Colombie-Britannique peuvent ordonner à un médecin de rembourser le trop-payé sans avoir à obtenir d'ordonnance d'une commission semblable.
- **De nombreuses factures comportant des anomalies ne font pas l'objet d'enquêtes de la part du Ministère.** Le Ministère n'a pas mené d'enquête dans de nombreux cas où la facturation des médecins excédait le nombre normal de jours de travail et le nombre prévu de services. Par exemple, nous avons remarqué que neuf spécialistes ont travaillé chacun plus de 360 jours en 2015-2016, dont six pendant 366 jours (2016 étant une année bissextile). Un autre exemple a trait à un pneumologue qui a travaillé 361 jours en 2015-2016 et a facturé 1,3 million de dollars à la province, soit près de cinq fois la limite supérieure prévue. Ce médecin a fourni près de 12 400 services au cours de cette année, soit environ quatre fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour cette catégorie de facturation. Voici d'autres exemples d'anomalies :
  - Un cardiologue a travaillé 354 jours en 2015-2016 et a facturé 1,8 million de dollars à la province, soit trois fois la limite supérieure prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation (spécialistes procéduraux). Ce spécialiste a fourni plus de 13 200 services au cours de cette année, soit 2,4 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.
  - Un radiodiagnosticien a travaillé 313 jours en 2015-2016 et a facturé 1,7 million de dollars à la province, soit 2,8 fois la limite supérieure prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation (spécialistes en diagnostic). Ce spécialiste a fourni plus de 57 400 services au cours de cette année, soit 5,6 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.

  Bien que le Ministère ait enquêté sur certains de ces cas, les enquêtes n'ont pas été effectuées dans des délais raisonnables. Par exemple, en 2014-2015, un cardiologue a facturé 2,5 millions dollars à la province pour plus de 68 000 services, soit plus de six fois le nombre de services rendus en moyenne

par les cardiologues. Or, le Ministère n'avait pas terminé son enquête au moment de notre audit.

- **Le Ministère ne fait pas le suivi de bon nombre de cas de facturation inappropriée par les médecins.** Depuis le début de 2013, le Ministère ne s'emploie pas activement à recouvrer les paiements en trop au moyen d'examens proactifs; il a recouvré environ 19 700 $ en 2014 et rien du tout en 2013 et 2015. Au cours des années antérieures, les sommes recouvrées s'élevaient à plus d'un million de dollars. En outre, le Ministère ne fait plus de suivi auprès de tous les médecins qui ont présenté des factures inappropriées dans le passé. Cette situation est préoccupante. En effet, il ressort de notre analyse de 34 cas de médecins ayant présenté des factures inappropriées, que 21 médecins avaient récidivé. Par ailleurs, le Ministère a reconnu qu'un code d'acte en particulier est systématiquement mal facturé par certains spécialistes. Nous avons recensé environ 370 spécialistes qui ont mal facturé ce code d'acte et avons estimé que cette erreur a donné lieu à des paiements en trop de l'ordre de 2,44 millions de dollars entre le 1er avril 2012 et le 31 mars 2016.
- **Les mesures prises par le Ministère pour limiter le nombre de tests cardiaques préopératoires ont connu un succès mitigé.** Le Ministère avait prévu de réaliser des économies de 43,7 millions de dollars pour 2013-2014 en réduisant le nombre de tests cardiaques préopératoires inutiles, mais les économies réelles se sont chiffrées à seulement 700 000 $. Par la suite, le Ministère a déterminé qu'au cours du seul exercice 2014-2015, environ 35 millions de dollars ont été versés aux médecins pour quelque 1,15 million de tests cardiaques – qui n'étaient peut-être pas médicalement nécessaires – effectués avant des chirurgies à faible risque.
- **Les préoccupations de l'Ontario Association of Cardiologists au sujet des dépenses en soins cardiaques, exposées dans une lettre ouverte à la vérificatrice générale, sont raisonnables.** Les résultats de notre examen de ces préoccupations sont exposés dans le présent rapport. En octobre 2014, le Ministère a pris connaissance de demandes de paiement à l'acte visant deux tests de mesure du rythme cardiaque facturés de façon inappropriée et réglés. Le Ministère a établi qu'au moins 3,2 millions de dollars ont été payés en trop à quelque 70 médecins entre avril 2012 et mai 2015. Toutefois, au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas l'intention de recouvrer cette somme. En octobre 2015, le tarif des services d'échographie cardiaque, qu'ils soient fournis en présence d'un cardiologue ou non, a été uniformisé par le Ministère. Auparavant, bien qu'un cardiologue ait pu superviser les services à distance par téléphone ou vidéoconférence, le cardiologue physiquement présent au moment de la procédure aurait reçu un paiement supérieur. Notre examen des données du Ministère pour la période allant d'octobre 2015 à mars 2016, par comparaison à la même période l'année précédente, a révélé que les sommes versées par le Ministère et le volume des services fournis ont augmenté de façon minime, soit de moins de 0,1 %. Néanmoins, nous croyons que le Ministère devrait continuer de surveiller le volume de ces services afin de s'assurer que les services sont médicalement nécessaires et sont fournis sous une supervision appropriée.
- **Les contribuables continuent de payer des sommes considérables au titre du coût croissant de l'assurance responsabilité professionnelle des médecins.** La nécessité d'un effort conjoint entre le Ministère, l'OMA et l'Association canadienne de protection médicale pour examiner le contexte juridique entourant la hausse marquée des tendances en matière de faute médicale se fait sentir depuis longtemps.

3.12 Services des hôpitaux psychiatriques spécialisés

L'Ontario compte environ 2 760 lits psychiatriques de longue durée répartis dans 35 établissements (principalement des hôpitaux). Ces lits sont destinés aux enfants, aux adultes et aux aînés qui ont besoin de recevoir des soins pour les formes de maladie mentale les plus graves et les plus complexes. Les lits sont également destinés aux patients en psychiatrie légale, c'est-à-dire les personnes atteintes ou soupçonnées d'être atteintes d'une maladie mentale et qui ont été accusées d'une infraction criminelle.

Environ la moitié (1 389) de ces lits se trouvent dans quatre hôpitaux que l'on appelle « hôpitaux psychiatriques spécialisés » et qui fournissent principalement des soins de santé mentale. Nous avons concentré notre audit sur ces quatre hôpitaux, c'est-à-dire :

- Le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM) à Toronto;
- Le Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores (Ontario Shores) à Whitby;
- Les Services de santé Royal Ottawa (le Royal), qui comptent des établissements à Ottawa et à Brockville;
- Le Centre de soins de santé mentale Waypoint (Waypoint) à Penetanguishene.

En 2015-2016, ces quatre hôpitaux ont traité environ 7 240 patients et géré environ 280 000 visites de patients en consultation externe (il s'agit de personnes qui peuvent gérer leur maladie mentale sans devoir séjourner à l'hôpital).

Pour qu'une personne soit admise dans un hôpital psychiatrique spécialisé, il faut en général qu'elle ait été aiguillée vers un tel hôpital. La plupart des patients sont aiguillés par un hôpital général, un médecin de famille, un psychiatre ou un organisme communautaire de santé mentale.

Lorsqu'un patient est prêt à recevoir son congé d'un hôpital psychiatrique spécialisé, mais n'est pas en mesure de retourner vivre à son domicile ou n'a pas de domicile, l'hôpital doit coordonner sa sortie avec d'autres fournisseurs de soins, comme des organismes offrant des logements avec services de soutien ou des maisons de soins infirmiers, pour s'assurer que le patient continuera de recevoir les soins dont il a besoin.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est chargé d'établir une orientation générale pour les soins de santé mentale en Ontario et d'en assurer le financement et la direction. Le Ministère octroie du financement à 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) chargés de planifier et d'intégrer les services de santé dans leurs régions respectives. Les RLISS ont conclu une entente de responsabilisation avec les hôpitaux psychiatriques spécialisés et leur fournissent des fonds. En 2015-2016, les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont reçu 673 millions de dollars, ce qui correspond à plus de 20 % des dépenses totales de 3,3 milliards de dollars que le Ministère a consacrées aux soins de santé mentale.

Notre audit a révélé que le financement versé aux hôpitaux psychiatriques spécialisés au cours des cinq dernières années n'a pas suivi l'évolution de l'inflation ni l'accroissement de la demande de services de santé mentale. Pour y remédier, les hôpitaux en question ont dû fermer des lits et, par conséquent, les patients attendent maintenant plus longtemps d'obtenir les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Ces hôpitaux ont également changé la composition de leurs effectifs afin d'inclure davantage de personnel à temps partiel. On ne sait pas vraiment si les ressources actuelles, notamment les effectifs, permettent d'offrir suffisamment d'activités telles que des thérapies de groupe ou des thérapies comportant l'utilisation d'installations disponibles dans les hôpitaux (p. ex. piscines). Ces activités sont importantes pour le traitement des patients et ceux-ci estiment qu'il n'y en a pas suffisamment.

Par ailleurs, les hôpitaux psychiatriques spécialisés n'ont pas non plus réussi à régler les problèmes de sécurité dans la mesure voulue par le personnel. De plus, nous avons constaté que des renseignements importants, comme l'indication des risques

liés au patient dans son plan de soins ou l'évolution des résultats du traitement du patient, manquaient dans les dossiers des patients.

Le Ministère et les RLISS ont accordé moins d'attention aux hôpitaux psychiatriques spécialisés qu'aux autres secteurs des soins de santé tels que les hôpitaux généraux. Le Ministère n'a pas élaboré de normes de santé mentale qui permettraient de garantir que les hôpitaux psychiatriques spécialisés respectent des normes uniformes quant aux patients qu'ils admettent, aux traitements qu'ils leur administrent et à la façon dont ces patients sont mis en congé. Le Ministère recueille de l'information sur les temps d'attente et octroie des fonds aux hôpitaux généraux en fonction des services qu'ils fournissent, mais il ne le fait pas pour les hôpitaux psychiatriques spécialisés. Ces derniers doivent remplir régulièrement et soumettre le même formulaire de renseignements que les RLISS recueillent auprès des hôpitaux généraux, mais ce formulaire contient très peu de renseignements propres aux soins de santé mentale ou aux hôpitaux psychiatriques spécialisés. On y demande de nombreux détails que les hôpitaux psychiatriques spécialisés ne fournissent pas, car ils ne les concernent pas, par exemple le nombre d'examens IRM (imagerie par résonance magnétique) et de mammographies qu'ils effectuent pour dépister le cancer. Par conséquent, le Ministère et les RLISS ne recueillent pas le type de renseignements qui permettraient de connaître l'efficacité avec laquelle les hôpitaux psychiatriques spécialisés traitent les patients.

Voici un aperçu des constatations importantes que nous avons faites :

- **Les temps d'attente pour obtenir un traitement sont longs et ne cessent de s'allonger :** En 2015-2016, les enfants devaient attendre plus de trois mois avant de recevoir de l'aide pour traiter de graves troubles de l'alimentation à Ontario Shores. À Waypoint, la liste d'attente de l'un des principaux programmes de consultations externes était tellement longue que l'hôpital a cessé temporairement en 2015-2016 d'inscrire des personnes sur la liste d'attente même si elles avaient besoin du traitement. Les patients souffrant de troubles de la personnalité limite (instabilité de l'humeur et du comportement) attendaient environ un mois et demi en 2011-2012 pour bénéficier d'un programme offert par Ontario Shores. En 2015-2016, le temps d'attente était de sept mois. Notre audit des registres d'hôpital pour les cinq dernières années a révélé que deux personnes s'étaient suicidées avant d'avoir pu obtenir de l'aide.
- **Il aurait été possible de traiter un plus grand nombre de personnes si les patients ne séjournaient pas à l'hôpital plus longtemps qu'il n'est nécessaire en raison de la pénurie de lits dans les logements avec services de soutien et les foyers de soins de longue durée :** Au cours des cinq dernières années, environ un lit sur dix dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés était occupé par des patients qu'il n'était plus nécessaire de traiter à l'hôpital, mais qui ne pouvaient obtenir leur congé en raison de la pénurie de lits dans les logements avec services de soutien ou les foyers de soins de longue durée. Le coût des soins dans ces établissements correspond à moins de 20 % du coût dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés. En 2015-2016, si les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés avaient pu trouver un endroit pour transférer leurs patients dès que possible, le coût des soins des personnes en logements avec services de soutien ou foyers de soins de longue durée aurait été de 45 millions de dollars de moins, et les hôpitaux auraient pu traiter environ 1 400 personnes de plus.
- **Il y a une pénurie de lits psychiatriques de longue durée dans certaines régions :** En 1988, le Ministère avait commandé une étude dont le rapport recommandait que le Ministère veille à ce que tous les résidents aient accès à des services de santé mentale, y compris des lits psychiatriques de longue durée, dans leur propre collectivité ou le plus près

possible. Près de 30 ans plus tard la situation n'est toujours pas réglée. Dans le RLISS de Simcoe Nord Muskoka, il n'y a pas de lits pour les enfants atteints de maladie mentale. Des lits réservés aux personnes aux prises avec des dépendances sont disponibles seulement dans six des 14 RLISS. À cause de la pénurie des soins nécessaires, le Ministère a dépensé près de 10 millions de dollars entre 2011-2012 et 2015-2016 pour envoyer 127 jeunes aux États-Unis afin qu'ils puissent obtenir le traitement dont ils avaient besoin.

- **Des lits psychiatriques de longue durée ont été fermés partout dans la province :** Entre 2011-2012 et 2015-2016, il y a eu une réduction nette de 134 lits psychiatriques de longue durée dans la province. Les deux tiers de ces lits ont été fermés dans des hôpitaux psychiatriques spécialisés. La réduction du nombre de lits découlait de la faible augmentation du financement versé aux hôpitaux psychiatriques spécialisés au titre de leur fonctionnement quotidien.
- **Le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour prendre ses décisions en matière de financement et les RLISS ne recueillent pas de renseignements pertinents pour la prise de ces décisions :** Durant notre audit, le Ministère a augmenté de 2 % le financement des hôpitaux psychiatriques spécialisés. Cette hausse n'était liée à aucune demande réelle des services psychiatriques spécialisés et ne ciblait pas les programmes de traitement dont les gens avaient le plus besoin (c'est-à-dire les programmes pour lesquels les listes d'attente étaient les plus longues). En l'absence de cibles pour la santé mentale et de renseignements pertinents, le Ministère et les RLISS ne peuvent pas prendre des décisions efficaces en matière de financement.
- **Certains renseignements sont consignés tardivement dans le dossier des patients ou sont manquants, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les soins prodigués au patient :** Les dossiers de patients que nous avons examinés au CTSM et à Ontario Shores étaient mis à jour tardivement ou il y manquait des renseignements importants. Au moment de l'admission d'un patient, le personnel détermine les principaux risques du point de vue de la santé et du comportement du patient. Ces risques devraient être consignés dans le plan de soins. Or, ces renseignements étaient parfois absents des plans de soins que nous avons examinés. Environ 40 % des plans de soins avaient été établis tardivement et les objectifs de traitement des patients n'étaient pas accompagnés d'un calendrier. Nous avons également constaté que les plans de mise en congé des patients étaient établis plus tard que prévu et que le temps d'attente pour obtenir un lit pouvait ainsi être prolongé.
- **Les hôpitaux ont recours de plus en plus à du personnel à temps partiel :** Au cours des cinq dernières années, les hôpitaux ont commencé à embaucher davantage de personnel à temps partiel. L'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario (RNAO) recommande que 70 % des effectifs infirmiers soient du personnel à temps plein afin d'offrir des soins de meilleure qualité. En 2011-2012, au moins 70 % des effectifs prodiguant des soins directs dans trois hôpitaux psychiatriques spécialisés étaient à temps plein. Cinq ans plus tard, un seul de ces hôpitaux avait plus de 70 % de personnel à temps plein, et tous employaient moins de personnel à temps plein. La combinaison d'effectifs à temps plein et à temps partiel varie d'un hôpital à l'autre, et aucun d'objectif relativement à cette combinaison.
- **Les hôpitaux consacrent moins d'argent aux soins directs aux patients que d'autres hôpitaux de comparaison, et leurs dépenses ont diminué :** Depuis 2011-2012, les dépenses que les hôpitaux psychiatriques spécialisés consacrent aux soins directs aux patients ont diminué de 2 cents, passant

de 64 cents à 62 cents en 2015-2016 pour chaque dollar reçu du Ministère. Ce montant représente 5 % de moins (3 cents) que la moyenne de 65 cents que les hôpitaux de comparaison en Ontario consacrent aux soins directs aux patients. Pendant cette période, les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont dû gérer des coûts à la hausse sans vraiment obtenir de financement supplémentaire de la part du Ministère pour leur fonctionnement quotidien.

- **Il n'y a pas suffisamment de services des urgences en santé mentale dans la province :** Le CTSM est le seul établissement en Ontario comptant un service d'urgence réservé aux personnes qui éprouvent des problèmes de santé mentale. Ce service d'urgence a vu le jour dans les années 1960. Même si la population de l'Ontario a doublé depuis, il n'existe pas d'autres services d'urgence en santé mentale à l'heure actuelle dans la province et le Ministère ne prévoit pas d'en créer d'autres.
- **Depuis son inauguration en 2014, le nouvel édifice de psychiatrie légale de Waypoint comportait des lacunes ayant eu des répercussions importantes sur la sécurité des patients et du personnel :** En 2014, Waypoint a inauguré un nouvel édifice pour offrir son programme médico-légal à sécurité maximale. Depuis, 90 lacunes ayant des répercussions sur la sécurité du personnel et des patients ont été recensées. Ces lacunes, dont une clôture mal construite et un mécanisme électronique de fermeture des portes défectueux, ont donné lieu au signalement de plus de 800 risques pour la sécurité entre 2014-2015 et 2015-2016 (reliés à des agressions d'employés, des dommages aux biens, au vandalisme et à la fuite de patients en passant au-dessus d'une clôture sans autorisation). Après que plusieurs employés d'hôpital ont été agressés et blessés, dont un qui a été poignardé par un patient, le ministère du Travail est intervenu et a émis sept ordres de conformité pour corriger les problèmes de sécurité survenus dans le nouvel édifice.
- **En l'absence de normes provinciales en matière de santé mentale, les hôpitaux ont créé chacun leurs propres normes pour l'admission, le traitement et la mise en congé des patients et, par conséquent, ceux-ci sont traités de façon différente :** L'Ontario n'a pas de normes provinciales en matière de santé mentale et il n'y a actuellement aucun échéancier pour en créer. Chacun des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province a élaboré ses propres normes pour l'admission, le traitement et la mise en congé des patients. Ces normes sont parfois différentes et il s'ensuit que des patients ayant reçu un même diagnostic sont considérés de façon différente par chaque hôpital. Un hôpital général nous a dit qu'il avait aiguillé le même patient vers deux hôpitaux psychiatriques spécialisés : l'un a estimé que le patient répondait à ses normes d'admission tandis que l'autre a refusé de l'admettre.
- **Les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont mis au point de nouvelles méthodes de traitement qui ont amélioré les résultats des soins aux patients :** Les hôpitaux psychiatriques spécialisés mettent en œuvre de nouvelles méthodes de traitement pour mieux traiter certaines maladies mentales. Par exemple, Ontario Shores a mis au point une nouvelle approche pour traiter certains patients atteints de schizophrénie et cette approche a contribué à une réduction du nombre de patients auxquels étaient prescrits de nombreux antipsychotiques. Ces médicaments ont des effets secondaires importants. Nous avons cependant constaté que les hôpitaux ne disposent d'aucun processus pour connaître les nouvelles méthodes de traitement mises au point par leurs pairs.
- **Le Ministère n'a fait aucune analyse pour connaître les raisons pour lesquelles de plus en plus de gens se rendent aux**

services des urgences des hôpitaux généraux en Ontario pour des problèmes de santé mentale : Au cours des cinq dernières années, le nombre de personnes ayant une maladie mentale s'étant présentées aux urgences des hôpitaux généraux a augmenté de 21 %. Pendant cette période, le pourcentage des visites répétées aux services des urgences dans les 30 jours pour des affections liées à la toxicomanie et à la santé mentale ont augmenté respectivement de 18 % et de 9 %. Le Ministère n'a effectué aucune analyse pour déterminer les raisons pour lesquelles les visites aux services des urgences pour des problèmes de santé mentale et de toxicomanie ont augmenté.

- **Les renseignements sur la santé mentale ne sont pas communiqués entre les RLISS ni aux services de police :** Un seul RLISS possède une base de données que tous les fournisseurs de services de santé mentale peuvent consulter pour connaître les soins et les services qu'un patient reçoit. On s'assure ainsi que les patients reçoivent les soins dont ils ont besoin et qu'ils ne les reçoivent pas en double. Le même problème se pose concernant la communication de l'information sur les patients aux services de police. Les services de police nous ont dit que certains hôpitaux ne veulent pas communiquer ces renseignements. Or, en l'absence de ces renseignements, la police doit supposer que les patients qui quittent sans autorisation un hôpital psychiatrique spécialisé représentent un danger élevé pour la population, ce qui peut mener à un recours plus ferme à la force.

3.13 Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement

Le processus d'acquisition de biens et des services par le gouvernement de l'Ontario est conçu de manière à être ouvert, équitable et transparent. Le gouvernement consacre tous les ans 3,5 milliards de dollars en moyenne à l'acquisition de biens et de services. (Ce montant ne comprend pas les dépenses au titre de la construction d'immobilisations, comme les routes et les immeubles.)

Les différents ministères provinciaux prennent chacun leurs propres décisions quant aux biens et aux services dont ils font l'acquisition. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) est chargé de mettre à jour et de maintenir les règles et les pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement qui sont énoncées dans la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la directive sur l'approvisionnement). Les ministères sont tenus de respecter ces exigences relatives à l'approvisionnement.

Aux termes de ces exigences, les ministères doivent d'abord faire l'acquisition de biens et des services en recourant à des ententes de fournisseurs attitrés. Ces fournisseurs ont été sélectionnés au moyen d'un processus concurrentiel exécuté par Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) pour s'assurer que les ministères obtiennent le meilleur prix pour des biens et des services de qualité. Les ministères invitent des fournisseurs attitrés à soumissionner pour leurs marchés, et les fournisseurs retenus livrent les biens, les services ou les services de consultation. En ce qui concerne certains biens et services, comme les fournitures de bureau et les services de messagerie, GCAO sélectionne un fournisseur attitré unique pour tous les ministères afin d'obtenir le meilleur prix grâce à des achats en masse.

L'entente de fournisseurs attitrés la plus importante est celle des services de consultation en TI. Ces services affectent aux ministères, selon les besoins, du personnel interne en TI ou des experts-conseils externes en TI. Ils sont gérés par le Secrétariat. Les ministères soumettent une demande relative à leur besoin de personnel en TI au Secrétariat, qui s'efforce d'abord de le combler au moyen d'employés internes. Si des employés internes ne sont pas disponibles, il aide alors les

ministères à trouver des experts-conseils externes en TI possédant l'expertise requise.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères respectent les exigences en matière d'approvisionnement et que l'acquisition de biens et de services est, en majeure partie, concurrentielle, équitable et économique. Par exemple, il est ressorti de notre contrôle par sondage que la plupart des ministères procédaient à une planification appropriée en vue d'acquérir leurs biens et services en régime de concurrence. En outre, dans la plupart des cas, les ministères recevaient les biens et les services au prix contractuel. Nous avons toutefois relevé des exemples de cas où les exigences en matière d'approvisionnement n'étaient pas observées. La non-observation des exigences peut exposer les ministères à un risque accru de ne pas obtenir un bon rapport qualité-prix dans le cadre des marchés octroyés. Nous avons aussi constaté que le gouvernement ne profite pas pleinement des occasions d'achat en masse et peut renoncer aux rabais qui y sont associés. En outre, nous avons observé qu'une pénurie d'employés internes de TI fait en sorte que l'on recourt dans une trop grande mesure aux services d'experts-conseils externes en TI, qui sont plus onéreux. Nous avons également relevé des lacunes dans le mode d'acquisition de services d'experts-conseils en TI qui rendent le processus vulnérable à la fraude.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) gère efficacement les ententes de fournisseurs attitrés :** Nous avons constaté que les dossiers d'ententes de fournisseurs attitrés étaient complets, que les adjudications étaient justifiables et que le processus était équitable et concurrentiel, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement.
- **GCAO ne dispose pas de renseignements suffisants pour repérer les occasions d'achat en masse :** GCAO ne peut facilement accéder aux renseignements sur les acquisitions des ministères, car il n'y a pas de base de données électronique centrale. Par exemple, elle peut déterminer qu'un fournisseur a reçu un paiement de 500 000 $, mais elle ne sait pas si le montant a été versé pour un seul ou pour 10 marchés, ne connaît pas la durée des marchés et ne peut dire quels biens ou services ont été achetés. Sans cette information, GCAO ne peut repérer de manière proactive les occasions d'achat en masse pouvant réduire les coûts futurs.
- **Une pénurie d'employés internes de TI s'est traduite par un recours trop important à des services d'experts-conseils onéreux :** Ces deux dernières années, les quelque 3 200 demandes de personnel en TI présentées par des ministères ont été comblées dans 90 % des cas environ par un recours aux services d'experts-conseils externes. Le Secrétariat, qui supervise la dotation en TI, estime que les coûts associés à un expert-conseil sont supérieurs de 40 000 $ à ceux d'un employé permanent. Une partie des coûts additionnels du recours aux services d'experts-conseils découlent des commissions versées à un fournisseur attitré par un ministère pour le placement d'un expert-conseil.
- **Les pratiques exemplaires relatives à l'acquisition de services d'experts-conseils en TI ne sont pas toujours appliquées :** Nous avons relevé des lacunes dans la manière dont les ministères font l'acquisition de services d'experts-conseils. Les experts-conseils sont embauchés sans passer d'entrevues en personne, les paiements aux experts-conseils peuvent être autorisés par la même personne qui les a engagés, et le Secrétariat, qui traite ces paiements, ne procède à aucun examen supplémentaire pour s'assurer qu'ils sont justifiés. En raison de ces lacunes en matière de contrôle, il existe un risque que les ministères ne choisissent pas toujours le candidat le plus qualifié. Par exemple, un cadre supérieur d'un ministère a créé un poste d'expert-conseil « fantôme ». Durant plusieurs mois, le cadre

a approuvé les factures de l'expert-conseil inexistant et a empoché 150 000 $. Le Secrétariat n'a toujours pas établi de contrôles internes pour éviter qu'une telle situation se reproduise.

- **Le nouveau système d'approvisionnement en ligne n'est pas largement utilisé en raison de problèmes liés à sa conception :** En 2014, GCAO a mis en oeuvre BravoSolution, un nouveau système d'approvisionnement en ligne sans papier qui vise à améliorer l'efficacité du processus de soumission. Il a été conçu en vue de l'exécution d'appels d'offres en ligne. Cependant, certains problèmes concernant le système, comme le nombre limité de caractères que peuvent inclure les champs dans lesquels les fournisseurs inscrivent les renseignements sur leur proposition, ont une incidence sur le processus de soumission. Par conséquent, les fournisseurs continuent de présenter des soumissions papier qui sont évaluées manuellement. En 2015-2016, seulement 146 (environ 32 %) des 458 appels d'offres ont été effectués au moyen du système. De ces 146 appels d'offres, une centaine étaient complexes. Les soumissions relatives à 145 autres appels d'offres complexes étaient sous forme papier et avaient été examinées manuellement. GCAO a l'intention de rendre l'utilisation du système obligatoire d'ici janvier 2017.
- **Des frais plus élevés sont imposés aux fournisseurs dans le cadre du nouveau système d'approvisionnement en ligne :** Les frais d'utilisation du nouveau système imposés aux fournisseurs sont deux fois et demie plus élevés que ceux imposés avant la mise en oeuvre du système. Certains s'inquiètent du fait que cette hausse des frais puisse dissuader les petites entreprises de soumissionner pour des marchés publics.

Chapitre 2

Comptes publics de la province

1.0 Résumé

Les états financiers consolidés de la province de l'Ontario présentent fidèlement le déficit annuel, la dette nette, et le déficit accumulé de la province pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016, mais pas pour l'exercice précédent. En conséquence, au terme de notre audit, nous avons exprimé une opinion avec réserve.

Cette situation découle de la correction d'une erreur touchant la constatation par la province des actifs au titre des régimes de retraite (les actifs de retraite) dont le gouvernement est corépondant. Le gouvernement, il convient de le préciser, a pris une décision difficile mais appropriée en ajustant comme il se doit les états financiers pour 2015-2016. Cependant, les chiffres correspondants dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice précédent n'ont pas été ajustés.

Il est nécessaire d'ajuster les chiffres correspondants de l'exercice précédent pour respecter les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) et, chose tout aussi importante, pour mieux faire comprendre aux utilisateurs des états financiers que l'incidence des chiffres des exercices antérieurs doit être prise en compte lorsque l'on examine les tendances financières passées.

Nous avons été déconcertés par l'approche adoptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances lors des discussions tenues avec nous dans le cadre de notre audit concernant l'erreur comptable. Le gouvernement a apporté l'ajustement requis pour l'exercice actuel, tout en faisant part publiquement de son désaccord avec le traitement comptable présenté dans ses états financiers. Il a également fait savoir dans une note afférente aux états financiers que l'ajustement reflétait l'interprétation des normes du CCSP par la vérificatrice générale.

Le gouvernement avait demandé des conseils comptables et juridiques de parties externes en août et en septembre, mais il demeurait incapable de nous soumettre un exposé de principe qui étayait adéquatement son opinion selon laquelle les actifs de retraite devaient continuer de contrebalancer les passifs de retraite dans les états financiers consolidés de la province.

Le point comptable en question découle du fait que la province n'a pas un droit d'accès unilatéral aux actifs des régimes de retraite et n'exerce pas de contrôle sur ces actifs. Il n'y a pas d'entente en vigueur avec le corépondant pour accorder un accès ou un contrôle de ce genre. Or, selon les principes comptables généralement reconnus, il faut essentiellement disposer d'un accès sans restriction à des actifs – de retraite ou de toute autre nature – pour constater ces actifs dans les états financiers.

La responsabilité de prendre une décision concernant l'application des normes du CCSP à l'opération que nous venons de décrire incombe

ultimement à la « direction » – dans le cas présent, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances au nom du gouvernement –, à titre de préparateur des états financiers, et celle-ci devrait consulter la vérificatrice générale de l'Ontario, qui procède à l'audit des états financiers de la province. Dans l'exercice de notre fonction, nous exprimons une opinion sur les états préparés par la direction. Bref, les décisions comptables appartiennent à la direction, mais la vérificatrice générale détermine l'opinion qu'il convient d'exprimer.

Un autre fait inhabituel est que le gouvernement a décidé de mettre en application un instrument réglementaire inutile, qui n'assurait qu'une conformité partielle aux normes du CCSP, présumément pour éviter une opinion avec réserve de la vérificatrice générale à l'égard des résultats de 2015-2016.

Par le passé, nous avons fait une mise en garde concernant le fait que le gouvernement avait adopté des dispositions législatives afin de pouvoir, chaque fois qu'il le désire, établir un traitement comptable par voie réglementaire au lieu de se conformer aux normes du CCSP. Nous maintenons que le fait pour le gouvernement d'appliquer à des opérations futures des traitements comptables prescrits par voie législative ou d'adopter de nouveaux traitements comptables par ce moyen est susceptible d'accroître le risque que les résultats financiers futurs de la province ne soient pas présentés fidèlement.

Nous sommes d'avis que les normes comptables généralement reconnues au Canada (c'est-à-dire les normes du CCSP) sont les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement sur l'excédent ou le déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes et à celles publiées par des gouvernements semblables à celui de l'Ontario. Les législateurs et le public sont ainsi plus à même d'évaluer la gestion gouvernementale des deniers publics.

Autres observations

Accroissement du risque d'audit – Les gestes posés par le gouvernement, c'est-à-dire la publication tardive des états financiers, sans l'opinion de la vérificatrice générale, et le fait de faire part publiquement de son désaccord avec un point de comptabilité avant de fournir à la vérificatrice générale les renseignements nécessaires pour exprimer une opinion, pourraient être perçus par certains comme constituant une tentative d'amoindrir le rôle du Bureau de la vérificatrice générale. Selon nous, les documents étaient probablement déjà imprimés et il existait sans doute déjà un plan pour rendre publics les états financiers consolidés sans l'opinion de la vérificatrice générale au moment où nous avons rencontré la présidente du Conseil du Trésor et le ministre des Finances, leurs chefs de cabinet et leurs sous-ministres, le 3 octobre 2016, au matin pour discuter plus avant du point de comptabilité relatif aux actifs de retraite. Pourtant, il n'a jamais été fait mention lors de cette rencontre de la publication prévue plus tard le même jour. Conformément aux Normes canadiennes d'audit, les gestes posés par le gouvernement et les préparateurs des états financiers consolidés à des fins d'information financière nous obligent à réévaluer le risque d'audit. Dorénavant, notre bureau devra faire preuve d'un plus grand scepticisme professionnel lors de l'audit des états financiers consolidés, et il évaluera s'il y a lieu de recourir à des procédures d'audit de plus large portée.

Augmentation du fardeau de la dette – Encore cette année, le fardeau croissant de la dette continue de soulever des préoccupations, comme c'est le cas depuis que nous avons fait état de ce problème pour la première fois, en 2011. Cette année encore, nous nous concentrons sur les répercussions cruciales de l'accroissement de la dette sur les finances de la province.

En concordance avec ce que nous avons dit l'an dernier, nous sommes encore d'avis que le gouvernement doit fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle

et prévue de l'Ontario, et nous recommandons de nouveau au gouvernement d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme.

Utilisation des principes comptables généralement reconnus aux États-Unis (PCGR des États-Unis) aux fins des états financiers de l'Ontario – Nous surveillons de près l'incidence financière qu'aura sur les états financiers consolidés de la province la décision du gouvernement de consolider les résultats financiers d'Ontario Power Generation (OPG) et d'Hydro One selon les PCGR des États-Unis plutôt que selon les Normes internationales d'information financière (IFRS), qui requièrent l'application des normes du CCSP. Nous pensons que les différences entre ces normes pourraient donner lieu à des écarts comptables importants, et ce, peut-être dès l'exercice 2016-2017.

Communication d'information plus complète au public sur le Fonds Trillium et le Compte de réduction des gaz à effet de serre – Le Fonds Trillium a été établi en 2014 en vertu de la *Loi de 2014 sur le Fonds Trillium* à titre de compte du Trésor devant servir au gouvernement pour faire le suivi de dépenses relatives au transport en commun et au transport qui sont imputables à des fonds tirés de la vente d'actifs provinciaux. La nouvelle *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone*, qui entrera en vigueur en janvier 2017, prévoit la création du Compte de réduction des gaz à effet de serre, au moyen duquel on commencera à consigner les revenus provenant du système de plafonnement et d'échange de la province. Étant donné que l'on communiquera de plus en plus d'information au public sur l'utilisation de ces comptes, nous allons, au cours du prochain exercice, procéder à un audit de la conformité à la *Loi de 2014 sur le Fonds Trillium* et à la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* en ce qui a trait aux opérations imputées à ces deux comptes du Trésor.

Amélioration requise concernant la présentation d'informations sur les régimes de retraite par voie de notes, et réévaluation éventuelle des hypothèses relatives aux régimes de retraite – À la lumière de travaux de recherche additionnels que nous avons menés cette année, nous avons recommandé que la province élargisse la portée des informations sur les régimes de retraite qui sont présentées dans ses états financiers consolidés, et qu'elle réévalue le caractère raisonnable de ses hypothèses touchant les régimes de retraite.

Le présent chapitre contient 10 recommandations, qui regroupent 15 mesures à prendre pour donner suite à nos constatations.

2.0 Contexte

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016 ont été préparés sous la direction du ministre des Finances, conformément à la *Loi sur l'administration financière* (la *Loi*), et de la présidente du Conseil du Trésor. Les Comptes publics se composent du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province, ainsi que de trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province de l'Ontario relève de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui y sont présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle interne efficaces – et des procédures à l'appui – pour autoriser les opérations, protéger les biens et tenir des registres appropriés.

Le Bureau de la vérificatrice générale audite ces états financiers consolidés. Notre audit vise à donner une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés et le rapport de la

vérificatrice générale à titre d'auditeur indépendant sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le Rapport annuel 2015-2016 de la province contient en outre une section intitulée « Étude et analyse des états financiers ». Celle-ci présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016. La communication de ces renseignements a pour objet de renforcer la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le **Volume 1**, qui contient les états non audités de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus, les charges, les dettes et autres passifs, les prêts et les investissements de la province, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le **Volume 2**, qui contient les états financiers audités des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers audités;
- Le **Volume 3**, qui contient des tableaux non audités fournissant les détails des paiements des ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau de la vérificatrice générale examine l'information communiquée dans le rapport annuel du gouvernement provincial et dans les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle présentée dans les états financiers consolidés de la province.

La *Loi* exige que, sauf dans des cas exceptionnels, le gouvernement dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. La date limite cette année était le 27 septembre 2016. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les 10 jours suivant la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a reporté le dépôt de son rapport annuel et, le 3 octobre 2016, il a pris une mesure sans précédent et inutile en publiant le rapport annuel et les états financiers consolidés de la province sans l'opinion de la vérificatrice générale. Selon nous, ce retard n'était pas attribuable à des circonstances exceptionnelles : la province avait toute discrétion de décider de la date de publication des états financiers, et elle a tardé à prendre une décision concernant la constatation des actifs de retraite.

Nous avons trouvé décevant que le gouvernement décide d'agir ainsi. À notre avis, la publication par le gouvernement d'états financiers consolidés non audités ne participe pas d'une saine politique publique, car les députés siégeant à l'Assemblée législative et le public n'ont aucun moyen de savoir si les sommes figurant dans les états financiers consolidés de la province sont présentées fidèlement.

La vérificatrice générale a formulé son opinion concernant les états financiers consolidés au 31 mars 2016 une fois que nous avons été informés de la décision du gouvernement concernant la constatation des actifs de retraite, à la suite de la publication de ses états financiers consolidés non audités. Après cette publication, la vérificatrice générale a transmis au gouvernement son rapport à titre d'auditeur indépendant le 5 octobre 2016. Le lendemain, le gouvernement a soumis au lieutenant-gouverneur en conseil le Rapport annuel 2015-2016 et les états financiers consolidés, le Rapport de l'auditeur indépendant, transmis par la vérificatrice générale, et les trois volumes complémentaires des Comptes publics. La vérificatrice générale a exprimé une opinion avec réserve à propos des états financiers, parce que les chiffres correspondants de 2014-2015 n'ont pas été ajustés afin de corriger une erreur dans le traitement

comptable de certains actifs de retraite du secteur public, et que la section « Étude et analyse des états financiers » jointe aux états financiers audités ne reflétait pas non plus cet ajustement. Une opinion avec réserve est quelque chose qu'il faut prendre très au sérieux.

Cette situation est commentée plus en détail à la **section 3.0**, États financiers consolidés 2015-2016 de la province.

3.0 États financiers consolidés 2015-2016 de la province

3.1 Responsabilités de l'auditeur

En sa qualité d'auditeur indépendant des états financiers consolidés de la province, la vérificatrice générale a comme objectif d'exprimer une opinion sur le fait que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives et sont préparés conformément aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), de sorte qu'ils donnent une « image fidèle » aux termes des normes du CCSP. C'est grâce à cette indépendance, jumelée à l'obligation de se conformer aux Normes canadiennes d'audit (NCA) en vigueur et aux règles d'éthique pertinentes, que le vérificateur peut exprimer une opinion permettant d'augmenter le niveau de confiance que les états financiers inspirent aux utilisateurs.

Pour que la vérificatrice générale puisse en arriver à formuler cette opinion, notre bureau recueille des éléments probants suffisants et adéquats, et il les évalue afin de déterminer si les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Cela comprend l'évaluation du traitement comptable choisi par le gouvernement pour certaines opérations, et l'analyse du caractère approprié de ce traitement comptable par rapport aux normes du CCSP.

L'évaluation de ce qui est important (significatif) ou sans importance (non significatif) repose principalement sur notre jugement professionnel. À cette fin, nous cherchons à savoir si une erreur, une anomalie ou une omission donnée est suffisamment importante pour influer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés. Si tel est le cas, nous considérons que l'erreur, l'anomalie ou l'omission est importante.

Pour effectuer cette évaluation, nous établissons un seuil d'importance relative. Cette année, comme lors des années précédentes et à l'instar de la majorité des autres administrations provinciales, nous avons établi ce seuil à 0,5 % du montant le plus élevé des dépenses ou des recettes, selon le cas, du gouvernement pour l'exercice.

Le postulat de départ dans le cadre de notre audit est que la direction a reconnu qu'elle a certaines responsabilités qui sont fondamentales pour la réalisation de l'audit en conformité avec les Normes canadiennes d'audit. Ces responsabilités sont commentées à la section suivante.

3.2 Responsabilités de la direction

Dans le rapport de l'auditeur, une distinction est faite entre les responsabilités de la direction et celles de l'auditeur. La direction est responsable de la préparation des états financiers, tandis que l'auditeur examine ces derniers afin de pouvoir exprimer une opinion. Cette séparation des responsabilités associées à ces rôles distincts est essentielle et permet de préserver l'indépendance de l'auditeur, qui constitue l'une des assises du rapport qu'il prépare.

Outre la préparation des états financiers et les contrôles internes pertinents, la direction doit également fournir à l'auditeur tous les renseignements pertinents aux fins de la préparation des états financiers, les renseignements complémentaires que l'auditeur peut demander, et un accès sans restriction aux personnes au sein de l'entité si l'auditeur détermine que cela est nécessaire pour obtenir des éléments probants. Les Normes canadiennes d'audit énoncent clairement ces exigences, et la direction

s'y conforme en adressant, à la fin de l'audit, une lettre d'affirmation signée à l'auditeur.

Lorsqu'une opération comptable est effectuée, il incombe à la direction de faire preuve de la compétence requise pour déterminer la ou les normes applicables et les conséquences de l'opération, décider d'une convention comptable et veiller à ce que les états financiers présentent l'opération conformément au référentiel comptable applicable. L'auditeur doit lui aussi connaître comme il se doit le référentiel comptable afin de pouvoir formuler une opinion indépendante sur les états financiers, et il peut devoir exécuter des procédures similaires à celles utilisées par la direction pour déterminer les normes applicables et comprendre les conséquences de l'opération comptable; par contre, il ne prend pas de décision concernant la convention comptable ou les écritures comptables pour l'entité. Ces décisions appartiennent à la direction, soit, dans le cas présent, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, tous deux avec l'aide de la Division du contrôleur provincial.

En cas de désaccord sur l'application ou le caractère adéquat des conventions comptables, l'auditeur évalue dans quelle mesure l'élément en question est important ou significatif aux fins de formuler son opinion. Si l'élément est important, l'auditeur exprimera une opinion avec réserve, c'est-à-dire qu'il conclura que les états financiers donnent une image fidèle, exception faite de l'élément visé par la réserve. Là encore, cet aspect distingue les rôles respectifs de la direction et de l'auditeur, ce dernier examinant les états financiers afin d'exprimer une opinion tandis que la direction prépare lesdits états financiers.

Le Bureau de la vérificatrice générale peut faire des suggestions concernant les états financiers, mais cela ne modifie en rien la responsabilité de la direction à l'égard de ces derniers. De même, le gouvernement peut demander des conseils externes sur le traitement comptable de certaines opérations. Dans un tel cas, le gouvernement demeure ultimement responsable des décisions prises, et le recours à des experts-conseils externes ne limite ni ne modifie la responsabilité du gouvernement à titre de préparateur des états financiers consolidés.

3.3 Opinion d'audit – 2015-2016

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous sommes tenus de faire rapport tous les ans sur les résultats de l'examen des états financiers consolidés de la province. Le rapport de l'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016 se lit comme suit :

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2016, et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario (le « gouvernement ») est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit avec réserve.

.../2

- 2 -

Fondement de l'opinion avec réserve

En date du 1er avril 2015, la province a augmenté de 9,154 milliards de dollars le solde d'ouverture du déficit accumulé pour corriger une erreur survenue dans les exercices antérieurs au sujet de son évaluation de la provision pour moins-value de l'actif au titre des prestations constituées inclus dans le passif découlant des prestations de retraite et autres avantages sociaux futurs. Tel que présenté dans les états financiers consolidés et décrit à la note 18, la province n'a pas retraité l'exercice comparatif de 2015 pour refléter la correction de l'erreur, ce qui constitue une dérogation aux normes comptables pour le secteur public. Par conséquent, dans l'exercice comparatif, le solde d'ouverture du déficit accumulé aurait augmenté de 8,201 milliards de dollars, la charge pour l'éducation aurait augmenté de 956 millions, la charge pour l'administration générale et autre aurait diminué de 3 millions, le déficit annuel aurait augmenté de 953 millions et le solde de clôture du déficit accumulé aurait augmenté de 9,154 milliards.

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le paragraphe « Fondement de l'opinion avec réserve », les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2016, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Autre point

J'attire l'attention sur le fait que l'analyse des états financiers de la province n'a pas été également retraitée pour l'incidence sur les exercices comparatifs de l'erreur dans l'évaluation de provision pour moins-value de l'actif au titre des prestations constituées inclus dans le passif découlant des prestations de retraite et autres avantages sociaux futurs, comme il est expliqué dans le paragraphe « Fondement de l'opinion avec réserve ».

La vérificatrice générale,

Toronto (Ontario)
Le 5 octobre 2016

Bonnie Lysyk, MBA, CPA, CA, ECA

Chapitre 2

Cette année, notre opinion sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par une réserve. Cela signifie que, nous fondant sur notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2015-2016 donnent une image fidèle, exception faite de l'élément mentionné au paragraphe énonçant le fondement de l'opinion avec réserve.

La réserve exprimée par la vérificatrice générale cette année découle d'une erreur dans les comptes de la province ayant trait au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario au niveau de certains chiffres correspondants de l'exercice 2014-2015. L'augmentation significative de la valeur des actifs de retraite dans les états financiers consolidés au cours des dernières années a entraîné un examen approfondi par notre bureau.

Nous avons rencontré des défis de taille cette année dans le cadre de nos travaux d'audit portant sur les actifs de retraite. Notre bureau a fait des démarches assidues auprès de la Division du contrôleur provincial (DCP), du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances afin d'obtenir leur exposé de principe écrit faisant état de leur opinion sur le traitement comptable approprié. Nous n'avons toujours pas reçu leur analyse complète de la constatation et de l'évaluation des actifs de retraite, malgré le fait que la DCP a demandé et obtenu des conseils externes. Au fil de l'audit, l'information sur les régimes de retraite ne nous a été fournie que petit à petit par la DCP. Il nous était difficile d'évaluer comme il se doit la position du gouvernement concernant le traitement comptable à partir des renseignements nouveaux, et parfois sans pertinence, qui nous étaient présentés. Au terme de l'audit, nous estimions que la DCP était incapable d'étayer sa position selon laquelle aucun ajustement n'était nécessaire aux fins de constater une moins-value imputable aux actifs de retraite.

Le gouvernement a apporté l'ajustement requis aux passifs et aux charges de retraite pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016; toutefois, les chiffres correspondants de l'exercice 2014-2015 n'ont pas été ajustés pour corriger l'ajustement connexe effectué lors de la période précédente. Des commentaires sur le traitement comptable des actifs de retraite sont présentés à la **section 3.9**. Nous avons déterminé que l'incidence de l'ajustement des actifs de retraite sur les données correspondantes dans les états financiers était importante, d'où la réserve qui nuance l'opinion de la vérificatrice générale.

Le rapport de l'auditeur indépendant de cette année comprend en outre un paragraphe sur un autre point, pour souligner que, outre qu'elle rend difficile la comparaison des chiffres de 2015-2016 et ceux de 2014-2015, l'erreur en question peut aussi avoir une incidence sur l'interprétation des tendances des exercices antérieurs telles que reflétées à la section « Étude et analyse des états financiers ».

3.4 Actifs de retraite et états financiers consolidés

La question qui s'est posée cette année a trait au traitement comptable adopté par la province à l'égard des actifs de retraite associés au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), qui sont tous deux des régimes à corépondants. Au 31 mars 2016, les actifs de retraite du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et du Régime de retraite du SEFPO comptabilisés par le gouvernement se chiffraient respectivement à 10,147 milliards et à 521 millions de dollars, soit 10,668 milliards en tout.

Les actifs de retraite sont regroupés sous le poste des charges à payer liées aux prestations de retraite et aux autres avantages sociaux futurs dans les états financiers consolidés. La somme des actifs de retraite du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et du Régime de retraite du SEFPO, soit 10,668 milliards de dollars,

est contrebalancée en partie par un passif au titre des prestations constituées de 1,356 milliard au titre d'autres régimes de retraite, ce qui donne un actif net au titre des prestations constituées de 9,312 milliards avant toute moins-value éventuelle. D'autres charges à payer liées aux avantages sociaux futurs, qui s'élèvent à 10,751 milliards de dollars, sont portées en réduction des actifs de retraite de 9,312 milliards (chiffres établis avant moins-value). Lorsque l'on ajoute la moins-value de 10,668 milliards de dollars, le montant total des charges à payer liées aux prestations de retraite et aux autres avantages sociaux futurs s'établit à 12,107 milliards, et ce montant est inscrit à l'état consolidé de la situation financière, ainsi que le montre la **figure 1**.

Avant qu'un actif de retraite soit constaté, la province, à titre de répondant, doit d'abord prendre en compte la limite applicable à la valeur comptable de l'actif au titre des prestations constituées. La valeur comptable de cet actif ne peut excéder celle de l'avantage futur escompté que la province peut tirer de l'actif. Les normes du CCSP fournissent des instructions à ce sujet et prévoient un calcul annuel à des fins de plafonnement des actifs de retraite à titre de procédure de contrôle pour déterminer si ces actifs sont dépréciés (des explications complémentaires sont présentées à la **section 7** du **chapitre 4**, où il est question de la comptabilisation des actifs de retraite par le répondant).

Nous avons contacté la DCP le 8 juin 2016 pour lui faire part de préoccupations à propos de la question relative à la comptabilisation des actifs de retraite, et nous avons soulevé de façon formelle cette question dans la version finale de notre rapport de planification d'audit du 24 juin présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère des Finances. Nous avons réalisé que la direction, en sa qualité de préparateur des états financiers, ne disposait pas de documents étayant ses décisions initiales concernant le traitement comptable utilisé pour constater des actifs de retraite de 10,668 milliards de dollars. Nous avons reçu une réponse partielle vers la fin du mois d'août, ce qui a marqué le début d'une longue suite de rencontres avec la DCP, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère des Finances et leurs experts-conseils externes à propos de cette question au cours du mois de septembre.

Nous avons coopéré avec toutes les parties sur la question du traitement comptable des actifs

Figure 1 : Charges à payer (produits à recevoir) au titre des prestations de retraite et des autres avantages sociaux futurs au 31 mars 2016

Source des données : États financiers consolidés de 2015-2016.

	2016 Prestations de retraite (millions de dollars)	2016 Autres avantages sociaux futurs (millions de dollars)	2016 Total (millions de dollars)	2015 Total (millions de dollars)
Obligation au titre des prestations constituées	117 542	10 999	128 541	124 726
Moins : actifs des régimes	(141 749)	(562)	(142 311)	(129 880)
Gains actuariels non amortis	12 649	305	12 954	6 084
Ajustements[1]	2 246	9	2 255	2 221
Charge à payer (produit à recevoir)[2]	**(9 312)**	**10 751**	**1 439**	**3 151**
Moins-value[2]	10 668	–	10 668	–
Total	**1 356**	**10 751**	**12 107**	**3 151**

1. Les ajustements touchant les prestations de retraite sont les suivants :
   i) écarts découlant de la déclaration des montants par les régimes de retraite en date du 31 décembre plutôt qu'à la fin de l'exercice de la province, le 31 mars;
   ii) écart non amorti entre les cotisations de l'employeur et des employés dans le cas des régimes de retraite à corépondants;
   iii) sommes payables par la province et qui sont prises en compte à titre de cotisations dans les actifs des régimes de retraite.
2. Les moins-values sont rattachées aux actifs du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et du Régime de retraite du SEFPO

de retraite. Cependant, parfois, nous n'obtenions que des réponses partielles à nos questions et demandes, ce qui a eu comme effet de faire traîner les choses en longueur.

De plus, la province a fait appel aux services d'experts-conseils externes pour l'aider dans ce dossier; or, à notre avis, les conseils reçus ne corroboraient pas le bien-fondé de la constatation des actifs de retraite de 10,668 milliards de dollars par la province. Nous fondant sur l'information que nous avions reçue et sur nos consultations auprès de nos propres spécialistes externes, nous avons envoyé des lettres en septembre 2016 pour réitérer nos principales préoccupations et pour énoncer notre position à propos du traitement comptable des actifs de retraite, dans le but de concourir à un dialogue constructif et de recevoir un exposé écrit de la position de la DCP sur cette question comptable.

Considérant les éléments probants communiqués et examinés, il ressortait clairement que nous allions exprimer une opinion avec réserve si aucun ajustement n'était apporté afin de constater l'intégralité de la moins-value des actifs de retraite, de manière à rendre compte du fait que le gouvernement ne peut, à l'heure actuelle, en tirer aucun profit, ce qui revient essentiellement à dire que la valeur des actifs de retraite est ramenée à zéro.

3.5 Comptabilisation des actifs de retraite prescrite par la loi

Le 30 septembre 2016, le gouvernement a modifié le Règlement de l'Ontario 395/11 relativement au traitement comptable des actifs de retraite pour l'exercice en cours afin de rendre obligatoire l'application d'une moins-value intégrale aux actifs de retraite constatés. Cette mesure a fait en sorte que la valeur des actifs de retraite pour le gouvernement en date du 31 mars 2016 soit ramenée à zéro.

Par le passé, nous avons déjà indiqué que l'adoption par un gouvernement de pratiques comptables par voie législative à la place des normes établies par un organisme de normalisation indépendant, en l'espèce le CCSP, constituait un précédent inquiétant. Notre position n'a pas changé. Il n'est pas nécessaire de recourir à des dispositions réglementaires pour se conformer à des normes comptables généralement reconnues, et il était inutile de prescrire ce traitement comptable des actifs de retraite par voie législative.

Toutefois, le gouvernement nous avait fait savoir que l'adoption de dispositions législatives était requise pour que la haute direction du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor signe la lettre d'affirmation. La présentation d'une lettre d'affirmation signée constitue une exigence aux termes des Normes canadiennes d'audit pour indiquer que les responsabilités de la direction dans le cadre d'un audit ont été remplies. Ces responsabilités consistent notamment à s'assurer que les états financiers ont été préparés en conformité avec les normes du CCSP dans la perspective du gouvernement de la province.

Le 29 septembre 2016, avant l'adoption des dispositions réglementaires en question, le gouvernement nous a fait parvenir une version mise à jour des états financiers comportant l'ajustement relatif aux actifs de retraite qui figure dans les états financiers consolidés audités tels que déposés. La lecture des notes afférentes aux états financiers consolidés révèle la raison du recours à une approche législative. À la note 18, le gouvernement indique que la modification comptable a été apportée pour rendre compte de notre opinion concernant l'application des normes du CCSP aux fins du traitement comptable des actifs de retraite nets.

Précisons bien que c'est au gouvernement qu'il incombe de préparer les états financiers, en se fondant sur le référentiel comptable applicable. Dans le cas des états financiers consolidés de la province, ce référentiel se compose de la loi et des normes du CCSP. Il appartient au gouvernement de décider du traitement comptable le plus approprié selon lui pour comptabiliser les opérations. En cas de désaccord relatif à l'application des normes du CCSP à un élément important, une opinion avec réserve est exprimée, car l'opinion de la vérificatrice générale

doit être formulée en tenant compte des normes du CCSP.

À titre de préparateur de ses propres états financiers, le gouvernement n'a pas fourni des éléments probants suffisants pour établir le bien-fondé de sa position consistant à continuer de constater les actifs de retraite de 10,668 milliards de dollars aux termes des normes du CCSP. Le gouvernement a plutôt adopté des dispositions législatives qui lui ont permis d'exprimer publiquement son désaccord avec notre bureau, tout en évitant l'expression d'une réserve à l'égard des chiffres relatifs au déficit annuel de 2015-2016 et au déficit accumulé.

Le recours à des dispositions législatives a servi d'outil au gouvernement pour prescrire un traitement comptable. Ainsi que nous le mentionnons dans la suite de notre rapport, le gouvernement continue de déposer des dispositions réglementaires sélectives au lieu d'appliquer des normes comptables établies de façon indépendante.

Il est toutefois à noter que les dispositions réglementaires n'étendaient pas l'application de ce traitement comptable aux chiffres correspondants pour l'exercice précédent, qui s'est terminé le 31 mars 2015, et c'est ce fait particulier qui a amené ultimement la vérificatrice générale à exprimer une opinion avec réserve, étant donné qu'il aurait fallu corriger la même erreur dans les chiffres correspondants aux termes des normes du CCSP. Nous avons fait part de cette préoccupation le lendemain du jour où nous avons reçu la version du 29 septembre 2016 des états financiers consolidés au 31 mars 2016.

3.6 Publication d'états financiers non audités

Il est décevant que le gouvernement ait décidé de publier les états financiers consolidés le 3 octobre 2016 sans avoir reçu l'opinion d'audit de la vérificatrice générale. Le matin même, avant la diffusion des états financiers consolidés, nous poursuivions nos discussions avec la direction à propos de la question des actifs de retraite (soit la présentation de ce poste dans les états financiers et les notes afférentes), après avoir reçu la version du 29 septembre 2016 (c'est-à-dire la version provisoire mise à jour des états financiers consolidés). Nous rencontrions le ministre des Finances, la ministre responsable du Conseil du Trésor, de même que leurs sous-ministres et leurs chefs de cabinet, et nous étions sous l'impression, à la fin de cette rencontre, qu'ils allaient nous soumettre ultérieurement une version modifiée des états financiers.

Dans son communiqué de presse, le gouvernement déclarait que les états financiers non audités étaient publiés par souci d'ouverture et de transparence, mais il demeure que la manière dont les choses se sont déroulées a pris notre bureau de court. Nous avions eu une rencontre plus tôt le même jour pour discuter des états financiers, et pourtant il n'y avait eu aucune indication du gouvernement quant à son intention de publier les états financiers plus tard dans la journée. En fait, le chef de cabinet de la ministre responsable du Secrétariat du Conseil du Trésor n'a informé par courriel la vérificatrice générale de la décision de publier les états financiers que 50 minutes avant le point de presse technique.

C'est la première fois que l'on publie des états financiers consolidés non audités pour la province de l'Ontario.

Il est décevant que le gouvernement ait posé ce geste sans précédent; en outre, cela a aussi mis un point final à la question de la comptabilisation des actifs de retraite, car le gouvernement a affirmé que les états financiers non audités tels que publiés constituaient les états financiers consolidés dans leur version définitive, et qu'aucun autre changement n'était à prévoir. Compte tenu de ce fait, et par suite de la réception de la lettre d'affirmation signée, la vérificatrice générale a été en mesure d'exprimer son opinion le 5 octobre 2016.

3.7 Fondement de l'opinion avec réserve

Bien que le gouvernement ait ajusté comme il se doit le déficit du dernier exercice en majorant les charges de retraite de 1,514 milliard de dollars et les passifs de retraite de 10,668 milliards, cet ajustement n'a pas fait l'objet d'un traitement approprié, car il n'a pas été appliqué afin de corriger la même erreur dans les chiffres correspondants de l'exercice précédent.

L'ajustement des chiffres correspondants de la période précédente est requis en application des normes du CCSP parce que cet ajustement est suffisamment important pour influer sur les décisions des utilisateurs des états financiers consolidés de la province.

Un autre point préoccupant est que, en ne procédant pas à cet ajustement touchant les actifs de retraite, le gouvernement fait preuve d'un manque de transparence en ce qui touche la nature de cette mesure à titre de correction d'une erreur lors d'exercices antérieurs.

Les normes du CCSP énoncent que [*traduction*] « la nature même des gouvernements démocratiquement élus suppose un degré de transparence dans la présentation de l'information financière que la plupart des rapports publiés dans le secteur privé n'offrent pas. Cette plus grande transparence est requise en raison du niveau de connaissance des finances gouvernementales que possèdent la plupart des utilisateurs des états financiers. Les gouvernements doivent rendre des comptes à l'ensemble des contribuables à de nombreux niveaux, alors qu'une entreprise a l'obligation plus limitée de rendre compte du rendement du capital investi à un groupe limité d'investisseurs. » Compte tenu de ces raisons, l'absence d'ajustement des chiffres correspondants pour l'exercice 2014-2015 constitue le fondement de notre opinion avec réserve.

3.8 Paragraphe sur d'autres points

Tout comme lors des exercices précédents, les états financiers consolidés audités et le rapport de l'auditeur sont incorporés au rapport annuel des Comptes publics (le rapport annuel), qui contient aussi la section « Étude et analyse des états financiers ». Cette section présente un résumé général des résultats de l'exercice, notamment une analyse portant sur les variations importantes entre, d'une part, les résultats réels de l'exercice, et d'autre part les résultats prévus au budget de l'exercice précédent et les résultats réels correspondants, de même que sur les tendances financières importantes.

En conformité avec les Normes canadiennes d'audit, notre bureau devait lire le rapport annuel pour s'assurer que l'intégrité des états financiers consolidés audités ne soit pas minée par des renseignements contradictoires contenus dans d'autres sections du rapport annuel, dont la section « Étude et analyse des états financiers ».

Le paragraphe sur d'autres points a pour objet d'attirer l'attention sur le fait que les chiffres correspondants des périodes antérieures qui sont présentés dans la section « Étude et analyse des états financiers » n'ont pas non plus été ajustés en ce qui touche la constatation des actifs de retraite. En raison de l'importance de ces derniers montants, l'étude et l'analyse des résultats de l'exercice différeraient de façon significative de leur version courante si les montants en question étaient ajustés.

3.9 Étude du traitement comptable d'un actif de retraite

On parlera généralement d'actif de retraite lorsque la cotisation totale du gouvernement à un régime (incluant les intérêts y afférents) est plus élevée que les charges de retraite constatées au titre du service des employés depuis l'établissement du régime.

De plus, les normes du CCSP limitent la valeur comptable des actifs de retraite. Plus précisément, le gouvernement doit inscrire une provision pour

moins-value au titre de tout excédent de l'actif de retraite sur les « avantages futurs escomptés » pour le gouvernement. Autrement dit, la valeur de l'actif de retraite ne peut dépasser un montant égal aux avantages futurs escomptés pour le gouvernement. Toute modification subséquente de la provision pour moins-value est constatée dans l'état des résultats consolidé lors de la période où la modification survient.

Ainsi que cela est indiqué à la note 6 afférente aux états financiers consolidés, la province a inscrit une provision pour moins-value imputable au montant total des actifs de retraite associés au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du SEFPO au 31 mars 2016. Essentiellement, on a déterminé que les avantages futurs escomptés des actifs de retraite étaient égaux à zéro.

Les avantages futurs escomptés pour un gouvernement correspondent aux avantages que le gouvernement s'attend à tirer de l'excédent d'un régime de retraite. Ces avantages peuvent prendre la forme d'une réduction des cotisations futures ou de retrait de l'excédent.

Les normes du CCSP fournissent une orientation concernant les facteurs que l'on doit prendre en compte pour déterminer si un avantage doit être inclus dans le calcul des avantages futurs escomptés d'un gouvernement. Par exemple, les avantages futurs escomptés ne comprendront pas les retraits d'excédents auxquels le gouvernement n'a pas droit, comme dans le cas où l'approbation des employés, d'un organisme de réglementation ou d'un tribunal est requise et que cette approbation n'a pas été obtenue.

Les normes énoncent expressément qu'un gouvernement ne peut anticiper l'obtention d'un droit exécutoire en vertu de la loi pour retirer une partie de l'excédent d'un régime auquel il n'a pas droit à ce moment particulier, que ce soit sur la base d'un précédent ou pour quelque autre raison que ce soit. Les mêmes concepts s'appliquent lorsque l'on doit déterminer la capacité du gouvernement à réduire ses cotisations futures.

Après avoir examiné les ententes régissant les régimes de retraite à corépondants, nous avons déterminé que le gouvernement n'avait pas le droit unilatéral de réduire ses cotisations en l'absence d'accord formel des corépondants des régimes. Nous avons donc conclu que le gouvernement ne détenait aucun droit exécutoire en vertu de la loi à l'égard des actifs de retraite, puisqu'on n'avait pas obtenu l'accord des corépondants, que ce soit pour l'exercice courant ou pour l'exercice précédent.

Par souci de certitude, nous avons aussi examiné si les actifs de retraite correspondaient bien à la définition d'un actif selon le cadre conceptuel de l'information financière qui sous-tend les normes du CCSP. Selon ce cadre, un actif est une ressource économique contrôlée par un gouvernement à la suite d'opérations ou d'événements antérieurs et dont ce gouvernement escompte tirer des avantages économiques futurs. Les trois caractéristiques fondamentales d'un actif sont les suivantes :

- Il représente un avantage économique futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens et de services, engendrer des entrées de trésorerie ou réduire les sorties de trésorerie.
- Le gouvernement peut contrôler cette ressource économique et se prévaloir des avantages économiques futurs connexes.
- L'opération ou l'événement à l'origine du contrôle que possède le gouvernement a déjà eu lieu.

Dans le cas présent, la première de ces caractéristiques pourrait être présente, car l'actif pourrait donner lieu ultérieurement à une augmentation des entrées de trésorerie ou à une réduction des sorties de trésorerie, sous forme de retrait de l'excédent ou de réduction des cotisations futures. La hausse éventuelle des prestations des participants est une autre possibilité.

Par contre, la deuxième caractéristique est absente, car le gouvernement n'exerce pas un contrôle lui permettant de se prévaloir des avantages associés à l'excédent des régimes, par exemple la prise unilatérale de mesures pour modifier le

montant de ses cotisations, pour suspendre ses cotisations ou pour retirer l'excédent. Aux termes des ententes régissant les deux régimes, de telles mesures doivent faire l'objet de négociations et d'une entente entre les deux corépondants. Il n'y a eu aucune opération ni aucun événement conférant au gouvernement ce droit exécutoire en vertu de la loi, de sorte qu'il n'exerce pas de contrôle et n'a pas de droit d'accès à l'égard des actifs. Bref, la condition qui constitue la troisième caractéristique n'est pas remplie. Dès lors, nous ne saurions conclure que la définition d'un actif s'appliquait aux actifs de retraite constatés par la province au 31 mars 2016 ou lors d'exercices antérieurs.

L'application des normes du CCSP donne lieu à un ajustement afin de constater une provision pour moins-value imputable au montant total des actifs de retraite, pour rendre compte du fait que la valeur des avantages futurs escomptés est égale à zéro. Cela concorde aussi avec l'application des concepts fondamentaux des normes de comptabilisation des actifs.

Notre position voulant qu'une provision pour moins-value intégrale soit imputée à un actif de retraite constaté est conforme aux normes du CCSP utilisées par la Colombie-Britannique et par le Nouveau-Brunswick dans le cadre de la préparation de leurs états financiers consolidés.

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère des Finances arrêtent leur position finale sur la question des actifs de retraite.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR CONJOINTEMENT AVEC LE MINISTÈRE DES FINANCES

En vue de déterminer le traitement comptable à utiliser par la province à l'égard des régimes de retraite, le gouvernement a mis sur pied le Panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite, qui formulera des conseils sur l'interprétation des normes comptables pour le secteur public (NCSP) relativement aux actifs de retraite nets de la province.

Les recommandations du Panel seront prises en compte lors de l'élaboration de l'exposé de principe final de la province sur la comptabilité des actifs de retraite nets, et cet exposé de principe sera communiqué au Bureau de la vérificatrice générale.

3.10 Division du contrôleur provincial

La Division du contrôleur provincial (DCP) remplit un rôle essentiel lors de la préparation des états financiers consolidés de la province. Elle garantit aussi l'efficacité des fonctions de gestion financière, de comptabilité et de contrôle des programmes, des activités et des ressources en fournissant en temps utile des conseils exacts. Notamment, elle offre des conseils comptables et financiers aux ministères, travaille en collaboration avec le Bureau de la vérificatrice générale et avertit les cadres supérieurs de toute question importante.

En raison de l'évolution des normes comptables et de la nécessité de comptabiliser des opérations nouvelles et de plus en plus complexes qui doivent être prises en compte dans les états financiers consolidés, le personnel de la DCP doit invariablement composer avec des pressions marquées touchant sa charge de travail. Les changements de personnel viennent en outre accentuer les défis qui se posent à la DCP.

Malgré ces pressions, il est important, dans l'optique de notre audit, que la DCP dispose de la capacité requise pour traiter sans tarder et de façon adéquate les questions d'ordre comptable pouvant survenir. Il lui faut entre autres préparer en temps utile des exposés de principe sur ces questions afin d'appuyer à la fois la préparation et l'audit des états financiers consolidés.

RECOMMANDATION 2

Afin que des renseignements pertinents, actuels et complets soient fournis au Bureau de la vérificatrice générale dans le cadre de l'audit des états financiers consolidés de la province de l'Ontario, la Division du contrôleur provincial doit :

- signaler proactivement aux cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère des Finances toute question importante soulevée durant l'audit annuel;
- fournir au Bureau de la vérificatrice générale des exposés de principe complets et actuels sur les questions comptables importantes, afin d'expliquer en détail sa position sur le plan comptable et les éléments justifiant cette position;
- accroître et renforcer les ressources internes ayant pour tâche de fournir des conseils en matière de comptabilité ainsi que de préparer les états financiers consolidés et d'y apporter la dernière main.

RÉPONSE DE LA DIVISION DU CONTRÔLEUR PROVINCIAL

Dans le cadre du processus de planification de l'audit des Comptes publics de 2016-2017, la Division du contrôleur provincial travaillera de concert avec le Bureau de la vérificatrice générale afin de parvenir à une compréhension commune de l'ensemble des points et des enjeux.

3.11 Recours à des experts-conseils externes par le gouvernement

Tout au long de l'année, le gouvernement fait appel aux services d'experts-conseils externes pour l'exécution de différentes tâches, par exemple la prestation de services d'analyse, de conseil et d'interprétation dans le domaine de la comptabilité. Idéalement, dans l'intérêt à la fois du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et du Bureau de la vérificatrice générale, il faut communiquer des renseignements complets sur le recours à des experts-conseils externes et sur l'objet de leurs services. C'est pourquoi tout travail exécuté par des experts-conseils externes en vue de définir une position à des fins comptables devrait être porté à la connaissance du Bureau de la vérificatrice générale dès que possible, dans le cadre de l'audit des états financiers consolidés.

RECOMMANDATION 3

Puisque le Bureau de la vérificatrice générale est l'auditeur désigné des états financiers consolidés de la province de l'Ontario, et dans le but de s'assurer que toute l'information est communiquée en temps utile au Bureau de la vérificatrice générale, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- fournir des copies des marchés conclus avec les experts-conseils externes à qui il fait appel pour obtenir des conseils et des opinions comptables, afin que le Bureau de la vérificatrice générale puisse savoir quelles sont les tâches accomplies par ces experts-conseils et quelle en est l'incidence sur l'audit annuel;
- demander que les experts-conseils externes auxquels on a recours pour fournir des conseils et des opinions comptables rattachés à l'audit des comptes publics informent le Bureau de la vérificatrice générale de leur mission, ainsi que l'exige le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Nous allons veiller à ce que l'information devant être fournie aux termes des normes professionnelles applicables soit communiquée au Bureau de la vérificatrice générale.

4.0 Recours à des normes comptables prescrites par voie législative

Les normes du CCSP sont généralement reconnues par les administrations publiques fédérale, provinciales, territoriales et locales à titre d'assise pour la préparation de leurs états financiers.

Toutefois, à mesure que les normes évoluent pour tenir compte d'opérations de plus en plus complexes, et surtout dans les cas où ces normes ont une incidence importante sur la comptabilisation et l'évaluation d'opérations ayant des effets en ce qui touche le déficit ou l'excédent annuel d'un gouvernement ou encore sa dette nette, ce gouvernement pourrait être plus réticent à les adopter, en raison de la volatilité que cela pourrait engendrer dans ses résultats annuels.

Ainsi que nous le mentionnions dans notre *Rapport annuel 2015*, le gouvernement a adopté des dispositions législatives en 2009-2010, 2011 et 2012 qui lui donnent la possibilité de prescrire par règlement des traitements comptables particuliers au lieu d'appliquer des normes comptables établies de façon indépendante. L'Ontario a adopté des lois ou modifié des règlements pour pouvoir prescrire des conventions comptables applicables à des entités du secteur public. Plus précisément :

- En vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) et de son règlement d'application, le gouvernement peut fournir des transferts supplémentaires aux bénéficiaires admissibles à partir des excédents imprévus déclarés dans ses états financiers consolidés. Tous les transferts effectués en vertu de la Loi sont comptabilisés dans les charges du gouvernement pour l'exercice en question, sans égard aux normes comptables du CCSP.
- Des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration financière* au cours de l'exercice 2009-2010. Les modifications apportées à la *Loi sur l'éducation* précisaient que le gouvernement pourrait prescrire des normes comptables que les conseils scolaires de l'Ontario devraient appliquer pour préparer leurs états financiers. Les modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière* permettent au gouvernement de prescrire les normes comptables pour toutes les entités publiques ou non publiques dont les états financiers sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.
- En 2011, un règlement a été pris en application de la *Loi sur l'administration financière* afin qu'Hydro One, qui appartenait alors en propriété exclusive à l'Ontario, prépare ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) aux États-Unis à compter du 1er janvier 2012. Depuis, le gouvernement a donné comme instruction à une autre entreprise publique en propriété exclusive, Ontario Power Generation Inc. (OPG), de faire de même. Les règles comptables des États-Unis permettent aux entités à tarifs réglementés de reporter des charges courantes aux exercices ultérieurs. La directive du gouvernement en vue de l'application ces règles américaines a été donnée en prévision de l'adoption au Canada des Normes internationales d'information financière (IFRS), lesquelles n'autorisaient pas de tels reports à l'époque.
- En vertu de la réglementation ontarienne en vigueur, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles assujettis à un contrôle doivent désormais comptabiliser ces transferts à titre d'apports reportés. Les bénéficiaires doivent comptabiliser les montants transférés dans leurs revenus au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs associés. Nous avons appuyé cette méthode comptable, parce que nous croyons qu'elle reflète mieux la réalité économique des opérations sous-jacentes et qu'elle est conforme aux

principes comptables généralement reconnus. De nombreuses parties prenantes interprètent différemment les normes du CCSP dans ce domaine.

- Le budget de 2012 prévoyait l'apport d'autres modifications à la *Loi sur l'administration financière* pour conférer au gouvernement des pleins pouvoirs afin de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées pour préparer ses états financiers consolidés.

Nous avons soulevé à différentes reprises dans nos rapports annuels précédents la question du risque associé à l'utilisation éventuelle par le gouvernement d'un traitement comptable prescrit par voie législative. Il est essentiel que la province continue de préparer ses états financiers en conformité avec les normes comptables généralement reconnues, plus particulièrement celles du CCSP, afin de préserver la crédibilité de l'information financière qu'il publie.

À titre d'auditeur de ces états financiers, le vérificateur général doit indiquer si, à son avis, « les états financiers consolidés de l'Ontario, tels qu'ils figurent dans les comptes publics, sont présentés fidèlement et conformément à des principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés ». Si le déficit ou l'excédent déclaré par le gouvernement en conformité avec les normes comptables prescrites par la loi différait de façon significative du montant que l'on obtiendrait selon les principes comptables généralement reconnus, le vérificateur général n'aurait d'autre choix que de nuancer d'une réserve son opinion d'audit, comme c'est le cas cette année.

Nous avons mentionné par le passé que les traitements comptables prescrits par la loi n'avaient pas encore entraîné de dérogations importantes aux normes du CCSP dans les états financiers consolidés de la province.

RECOMMANDATION 4

Nous recommandons que le gouvernement se conforme aux normes comptables établies par le CCSP au lieu de recourir à des lois et à des règlements pour prescrire des traitements comptables particuliers.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La province est déterminée à présenter des rapports financiers de grande qualité afin de concourir à la transparence et à la responsabilisation associées à la reddition de comptes au public, à l'Assemblée législative et aux autres utilisateurs.

Concernant les Comptes publics de 2015-2016, le gouvernement a adopté un règlement temporaire pour prescrire le traitement comptable d'actifs de retraite nets afin que les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances puissent approuver les Comptes publics.

Les recommandations du Panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite aideront le gouvernement à prendre une décision concernant la comptabilisation future des actifs de retraite selon les normes comptables pour le secteur public.

5.0 Le point sur le fardeau de la dette de l'Ontario

Dans des rapports annuels précédents, nous avons formulé des observations sur l'accroissement du fardeau de la dette de l'Ontario, qui est attribuable aux déficits importants enregistrés au cours des dernières années ainsi qu'aux investissements de la province dans les infrastructures et d'autres immobilisations, et c'est encore le cas cette année.

Nous avons souligné que la province avait pu profiter de taux d'intérêt se situant près des

planchers historiques pour maintenir les frais de service de la dette à u niveau relativement stable, mais que la dette proprement dite – qu'il s'agisse de la dette totale, de la dette nette ou du déficit accumulé – continuait de s'alourdir. La **figure 2** montre que le niveau d'endettement de la province continue d'augmenter, quoiqu'à un rythme moins élevé que ce que l'on prévoyait l'an dernier.

- **La dette totale** correspond au montant total des emprunts que le gouvernement doit à des parties externes. Elle se compose d'obligations émises sur les marchés publics, de la dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. La dette totale constitue la mesure générale du fardeau de la dette d'un gouvernement.
- **La dette nette** représente la différence entre le total des passifs et des actifs financiers du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créditeurs ainsi que les obligations au titre des prestations constituées et des paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent en théorie être utilisés pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements dans des entreprises publiques. La dette nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.
- **Le déficit accumulé** représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est également possible de le calculer en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

5.1 Principaux facteurs concourant à la dette nette

La croissance de la dette nette de la province depuis la fin de l'exercice 2008-2009 est attribuable aux déficits importants qu'elle a enregistrés au cours des dernières années ainsi qu'à ses investissements dans des immobilisations comme les immeubles et autres infrastructures ainsi que le matériel acquis directement ou dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé pour le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics, comme le montre la **figure 3**.

Même si l'on prévoit une diminution des déficits annuels, la province poursuit néanmoins ses emprunts annuels pour financer ces déficits, refinancer la dette arrivant à échéance et financer les infrastructures. En fait, la dette nette devrait continuer d'augmenter en termes absolus même quand la province commencera à enregistrer des

Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, de 2010-2011 à 2018-2019

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2016, budget de 2016 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Chiffres réels (millions de dollars)						Chiffres estimatifs (millions de dollars)		
	2010-2011[1]	2011-2012[1]	2012-2013[1]	2013-2014[1]	2014-2015[1]	2015-2016[2,3]	2016-2017[1,4]	2017-2018[1,4]	2018-2019[1,4]
Dette totale	236 629	257 278	281 065	295 758	314 960	327 413	331 148	336 700	343 200
Dette nette[3]	214 511	235 582	252 088	267 190	284 576	305 233	308 315	316 900	326 800
Déficit accumulé	144 573	158 410	167 132	176 634	187 511	202 697	197 753	197 700	197 700

1. Budget de 2016 de l'Ontario.
2. États financiers consolidés de la province de l'Ontario pour 2015-2016.
3. La dette nette en 2015-2016 comprend un ajustement de 10,7 milliards de dollars effectué pour constater une moins-value des actifs de retraite.
4. Les montants n'ont pas été modifiés au titre des effets de l'ajustement apporté en 2015-2016 à l'égard des actifs de retraite.

Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, de 2009-2010 à 2018-2019

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2016, budget de 2016 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette au début de l'exercice (millions de dollars)	Déficit (excédent) (millions de dollars)	Investissement net dans des immobilisations corporelles[1] (millions de dollars)	Ajustements divers[2] (millions de dollars)	Dette nette à la fin de l'exercice (millions de dollars)	Augmentation (diminution) (millions de dollars)
Chiffres réels						
2009-2010	169 585	19 262	5 832	(1 090)	193 589	24 004
2010-2011	193 589	14 011	7 306	(395)	214 511	20 922
2011-2012	214 511	12 969	7 234	868	235 582	21 071
2012-2013	235 582	9 220	7 784	(498)	252 088	16 506
2013-2014	252 088	10 453	5 600	(951)	267 190	15 102
2014-2015	267 190	10 315	6 509	562	284 576	17 386
2015-2016	284 576	5 029	5 471	10 157[3]	305 233	20 657
Chiffres estimatifs						
2016-2017[4]	305 233	4 300	11 200	(12 418)	308 315	3 082
2017-2018[4]	320 733	–	12 400	(3 770)	316 945	8 630
2018-2019[4]	333 133	–	14 200	(4 318)	326 827	9 882
Total sur dix ans	**–**	**85 559**	**83 536**	**(11 853)**	**–**	**157 242**

1. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et matériel appartenant au gouvernement et au secteur parapublic ainsi que les biens d'infrastructure inscrits à l'actif durant l'exercice moins l'amortissement annuel et les gains nets déclarés sur la vente d'immobilisations corporelles appartenant au gouvernement et au secteur parapublic.
2. Pertes (gains) non réalisées liées à la juste valeur du Fonds ONFA (Ontario Nuclear Funds Agreement) détenu par Ontario Power Generation Inc., et changements comptables.
3. Outre le Fonds ONFA, le montant rend compte de l'incidence du traitement comptable des actifs de retraite en 2015-2016.
4. Les montants n'ont pas été modifiés au titre des effets de l'ajustement apporté en 2015-2016 à l'égard des actifs de retraite.

excédents budgétaires annuels. En effet, la province pourra commencer à rembourser sa dette seulement quand de futurs excédents budgétaires procureront des flux de trésorerie supérieurs aux montants requis pour financer les opérations du gouvernement et ses investissements nets dans les immobilisations corporelles.

D'ici le moment où le gouvernement prévoit dégager un excédent, en 2017-2018, la dette nette de l'Ontario aura presque doublé sur une période de 10 ans, passant de 169,6 milliards de dollars en 2008-2009 à plus de 326,8 milliards en 2018-2019. Nous estimons que la dette totale sera supérieure à 343,2 milliards de dollars d'ici 2018-2019.

Pour mettre les choses en perspective, disons que la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario au titre de la dette nette passera d'environ 12 000 $ en 2008 à environ 23 400 $ en 2019. En d'autres termes, il en coûterait 23 400 $ à chaque Ontarien pour éliminer la dette nette de la province.

5.2 Ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario

Nous avons indiqué que le niveau d'endettement en proportion de la taille de l'économie est un indicateur clé de la capacité du gouvernement à payer ses dettes. Ce ratio de la dette nette à la valeur marchande des biens et services produits par une économie (le produit intérieur brut, ou PIB) mesure la relation entre les obligations financières du gouvernement et sa capacité de mobiliser les

fonds nécessaires pour les honorer. Il s'agit d'un indicateur du fardeau que représente la dette du gouvernement pour l'économie.

Si le montant de la dette à rembourser s'accroît par rapport à la valeur du PIB – autrement dit, si le ratio augmente –, cela signifie que la dette nette du gouvernement croît plus rapidement que l'économie de la province, et que le fardeau de la dette s'alourdit.

La **figure 4** montre que le ratio de la dette nette au PIB de la province a progressivement diminué au cours d'une période de huit ans, passant de 29,3 % en 2000-2001 à 26,0 % en 2007-2008. Cependant, ce ratio a recommencé à grimper depuis, ce qui tient à des facteurs comme le ralentissement économique mondial de 2008, lorsque les revenus fiscaux ont chuté rapidement et que le gouvernement a haussé massivement ses emprunts pour financer les déficits annuels et les dépenses de relance axées sur les infrastructures.

Le ratio de la dette nette au PIB en 2015-2016 se chiffre à 40,9 %, ce qui dépasse de 1 % les projections produites l'année précédente pour cet exercice. L'augmentation est principalement attribuable à la modification du traitement comptable des actifs de retraite du secteur public dans les états financiers consolidés de la province. Par suite de cette modification, les passifs de retraite et les autres charges au titre des avantages postérieurs à l'emploi ont augmenté de 10,668 milliards de dollars, tout comme la dette nette. Le gouvernement n'était pas informé de l'erreur comptable relative aux actifs de retraite lors de la préparation de son budget de 2015-2016.

Le gouvernement s'attend à ce que le ratio commence à diminuer pour se chiffrer à 38,9 % en 2017-2018 et à 38,5 % en 2018-2019. Nous observons une légère amélioration du ratio projeté de la dette nette au PIB par rapport aux estimations de l'an dernier, qui étaient de 39,9 % pour 2016-2017 et de 39,3 % pour 2017-2018. Ces projections ne rendent pas compte, toutefois, des effets de l'ajustement annuel des actifs de retraite de 1,5 milliard de dollars effectué en 2015-2016, ajustement qui pourrait également devoir être effectué en 2016-2017, en 2017-2018 et en 2018-2019.

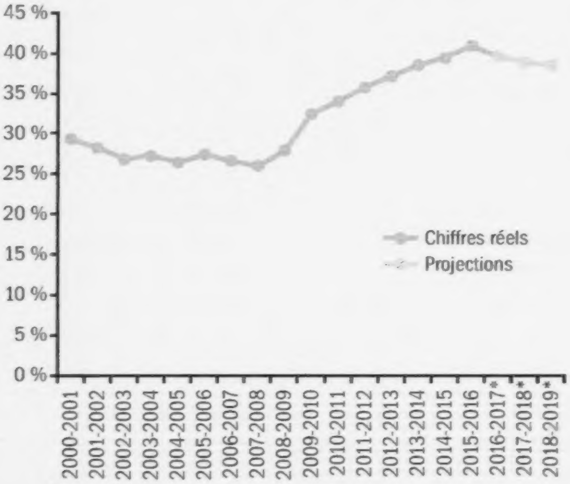
Ainsi que nous l'avons noté dans notre *Rapport annuel 2015*, de nombreux experts croient que la santé financière d'une administration est précaire et vulnérable aux chocs économiques imprévus si le ratio de la dette nette au PIB est supérieur à 60 %.

Nous avons également souligné qu'il est un peu simpliste de s'en remettre à une seule mesure pour évaluer la capacité d'emprunt d'un gouvernement, car cette mesure ne prend pas en compte la part de l'Ontario de la dette fédérale et des dettes municipales. Si l'on incluait cette part dans le calcul de l'endettement de la province, la dette nette serait beaucoup plus élevée. Toutefois, en concordance avec les méthodes de mesure de la dette utilisées par la plupart des administrations, nous nous sommes concentrés, tout au long de notre analyse, uniquement sur la dette nette du gouvernement provincial.

La **figure 5** fait état de la dette nette de l'Ontario comparativement à celle des autres provinces et

Figure 4 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), de 2000-2001 à 2018-2019

Sources des données : Rapports annuels de la province de l'Ontario au 31 mars 2015 et au 31 mars 2016 – section « Étude et analyse des états financiers »



Note : La dette nette englobe la dette nette du secteur parapublic à compter de 2005-2006.

* Les montants n'ont pas été modifiés au titre des effets de l'ajustement apporté en 2015-2016 à l'égard des actifs de retraite.

Figure 5 : Dette nette et ratio de la dette nette au PIB des administrations canadiennes, 2015-2016

Sources des données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario; rapport annuel et états financiers consolidés des autres administrations provinciales; budgets et mises à jour budgétaires de l'administration fédérale; budgets provinciaux; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette (millions de dollars)	Dette nette au PIB (%)
Alb.	(3 881)	(1,22)
Sask.	7 889	10,3
C.-B.	39 635	16,2
Man.	21 433	32,5
Fédéral	693 800	35,0
Î.-P.-É.	2 183	35,4
N.-É.	15 097	37,9
Ont.	305 233	40,9
N.-B.	13 660	41,3
T.-N.	12 654	42,7
Qc	187 098	49,6

de l'administration fédérale, de concert avec leurs ratios de la dette nette au PIB respectifs. En général, le ratio de la dette nette au PIB des provinces de l'Ouest est beaucoup plus bas que celui de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique, tandis que le ratio de la dette nette au PIB du Québec est beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario.

5.3 Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels est une autre mesure utile de la dette du gouvernement. Il s'agit d'un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette si la province consacrait la totalité de ses revenus à son remboursement. Par exemple, un ratio de 250 % signifie qu'il faudrait deux ans et demi pour éliminer la dette de la province si tous les revenus y étaient consacrés.

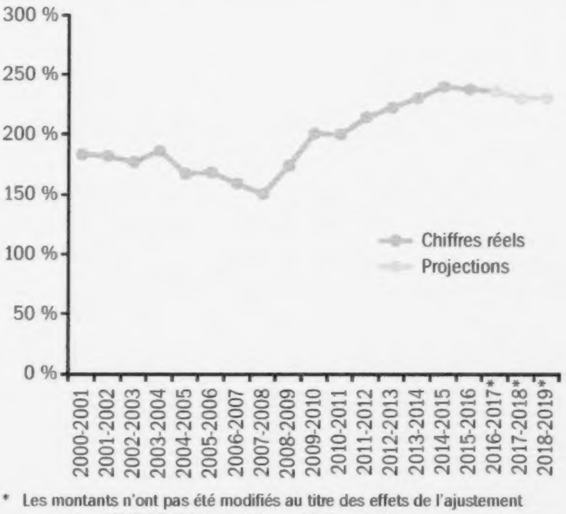
Ainsi qu'on peut le voir à la **figure 6**, ce ratio a diminué entre 2000-2001 et 2007-2008, passant d'environ 183 % à 150 %, ce qui montre que, tandis que la dette nette de la province st demeurée relativement stable, les revenus provinciaux annuels ont augmenté. Par contre, le ratio a augmenté constamment depuis 2007-2008, et il devrait atteindre 236 % d'ici 2016-2017 avant de commencer à diminuer. La hausse de ce ratio signifie également que la province dispose de moins de revenus aux fins de la dette nette. Il faut de nouveau rappeler que les projections pour 2016-2017 ne tiennent pas compte de l'ajustement apporté en 2015-2016 au titre des actifs de retraite. On ne dispose pas encore de projections reflétant les effets de cet ajustement.

5.4 Ratio des charges d'intérêts aux revenus

L'augmentation du coût du service de la dette totale, ou des charges d'intérêts, peut affecter directement la quantité et la qualité des programmes et des services que le gouvernement est en mesure d'offrir. En effet, plus la fraction des revenus gouvernementaux servant au paiement des frais d'intérêts sur les emprunts antérieurs est élevée, moins il reste de revenus à affecter aux dépenses de programmes dans d'autres secteurs.

Figure 6 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, de 2000-2001 à 2018-2019

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2016, budgets de 2016, 2015, 2009 et 2008 de l'Ontario, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



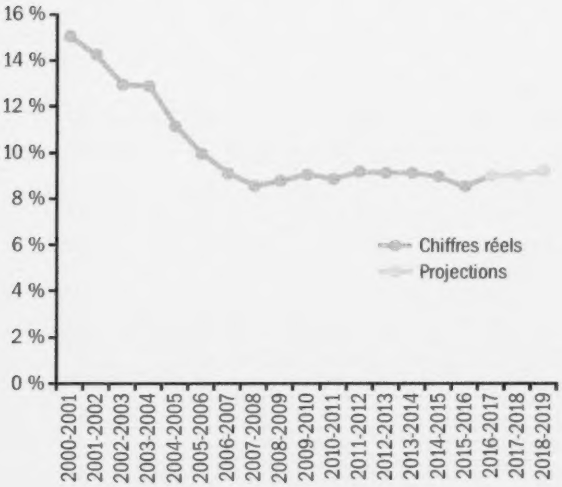
* Les montants n'ont pas été modifiés au titre des effets de l'ajustement apporté en 2015-2016 à l'égard des actifs de retraite.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus indique la mesure dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Ainsi que le montre la **figure 7**, le ratio des charges d'intérêts aux revenus de la province a diminué constamment au cours de la décennie s'étant terminée en 2007-2008, en raison principalement des faibles taux d'intérêt. Du fait que les taux se sont situés à peu près à leurs planchers historiques depuis le début de cette décennie, tant le ratio actuel que le ratio prévu des charges d'intérêts aux revenus se sont maintenus à environ 9,0 % et devraient rester à ce niveau de 2009-2010 à 2018-2019, malgré la hausse prévue de 131,0 milliards de dollars (62 %) des emprunts globaux de la province, ces emprunts passant de 212 milliards à plus de 343 milliards au cours de la même période. Cela signifie qu'une part égale à 9 cents de chaque dollar de revenu perçu par le gouvernement sera affectée au paiement des intérêts sur la dette. D'après les plus récentes projections du gouvernement, le ratio devrait augmenter graduellement et atteindre 9,2 % d'ici 2018-2019; la dette devrait alors se chiffrer à quelque 343 milliards de dollars.

Figure 7 : Ratio des charges d'intérêts aux revenus, de 2000-2001 à 2018-2019

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2016, budgets de 2015, 2009 et 2008 de l'Ontario, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



En raison de sa dette, la province est aussi exposée à d'autres risques, dont le plus important est le risque de taux d'intérêt. Ainsi que cela est indiqué précédemment, les taux d'intérêt se situent actuellement près des planchers historiques, ce qui permet au gouvernement de maintenir ses charges d'intérêts annuelles relativement stables, malgré le fait que ses emprunts ont augmenté de façon substantielle. Toutefois si les taux d'intérêt augmentent, le gouvernement aura beaucoup moins de marge de manoeuvre pour assurer la prestation des services publics, car un plus grand pourcentage de ses revenus sera consacré au paiement des intérêts sur l'encours de la dette de la province. Ainsi que cela était mentionné dans le Rapport annuel de l'an dernier, le gouvernement a atténué jusqu'à un certain point le risque de taux d'intérêt en haussant l'échéance moyenne pondérée de ses emprunts annuels afin de tirer parti des taux peu élevés.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus devrait augmenter légèrement à compter de 2018-2019, ce qui veut dire que le gouvernement disposera de moins de latitude pour réagir en cas de changement touchant la conjoncture économique. En raison des décisions passées concernant les emprunts, une fraction plus importante des revenus ne pourra plus être utilisée pour d'autres programmes actuels et futurs du gouvernement.

5.5 Conséquences d'un niveau d'endettement élevé

Dans nos observations de l'an dernier, nous avons attiré l'attention sur les conséquences du niveau d'endettement élevé de la province. Ces observations sont encore pertinentes. En voici un aperçu :

- **Les frais de service de la dette réduisent les fonds qui seraient disponibles pour d'autres programmes** – Plus la dette augmente, plus les frais d'intérêt sont élevés. Étant donné que les frais d'intérêt accaparent une plus grande part des ressources du gouvernement, ce dernier a moins d'argent à consacrer à d'autres fins. Pour mettre cet

effet d'éviction en perspective, précisons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire.

- **Vulnérabilité accrue à la hausse des taux d'intérêt** – L'Ontario a été en mesure de maintenir ses charges d'intérêts annuelles à un niveau relativement stable, malgré le fait que ses emprunts totaux ont augmenté sensiblement. Par exemple, la province payait un taux d'intérêt effectif moyen d'environ 8,4 % en 1999-2000, mais ce taux avait chuté à 3,6 % en 2015-2016. Toutefois, si les taux d'intérêt recommencent à grimper, le gouvernement aura beaucoup moins de marge de manoeuvre pour assurer la prestation des services publics, car il lui faudra consacrer un pourcentage plus élevé de ses revenus au paiement des intérêts sur la dette.
- **L'abaissement éventuel de la cote de crédit pourrait faire grimper les coûts d'emprunt** – Les cotes de crédit sont établies par des agences spécialisées à la suite de l'évaluation de la solvabilité d'un gouvernement, et elles sont basées principalement sur la capacité de ce dernier à générer des revenus pour assurer le service de sa dette. Les agences de notation tiennent compte de facteurs tels que les ressources et les perspectives économiques du gouvernement, ses forces industrielles et institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques importants. La cote de crédit attribuée a une incidence sur le coût des emprunts futurs du gouvernement; une cote plus faible indique en effet que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est relativement plus élevé. Par conséquent, les investisseurs exigeront une prime de risque plus importante sous la forme de taux d'intérêt plus élevés avant d'accorder des prêts au gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit peut également faire diminuer la taille des marchés potentiels des titres d'emprunt d'un gouvernement, car certains investisseurs ne veulent pas acquérir de titres en deçà d'une certaine cote.

5.6 Conclusions

Nous reconnaissons que les décisions concernant le niveau d'endettement convenable de la province et les stratégies de remboursement de la dette relèvent au bout du compte de la politique gouvernementale. Ainsi que nous l'avons fait remarquer l'an dernier, cela ne doit toutefois pas empêcher le gouvernement de fournir des renseignements qui permettent de mieux comprendre le problème et qui clarifient les choix qu'il fait ou qu'il fera pour y remédier.

Considérant le fait que le gouvernement prévoit éliminer son déficit annuel d'ici 2017-2018 et que les frais de service de la dette devraient s'élever au-dessus des planchers historiques actuels, nous continuons de croire que le gouvernement, les législateurs et le public doivent continuer de surveiller le niveau de la dette de la province et le ratio de la dette nette au PIB.

Selon les projections, les déficits annuels vont diminuer, mais la province continue néanmoins de hausser ses emprunts annuels pour financer ces déficits, refinancer la dette arrivant à échéance et affecter des ressources aux infrastructures. En fait, la dette nette devrait continuer d'augmenter en termes absolus même quand la province commencera à enregistrer des excédents budgétaires annuels. La province pourra commencer à rembourser sa dette seulement quand de futurs excédents budgétaires procureront des flux de trésorerie supérieurs aux montants requis pour financer les opérations du gouvernement et ses investissements nets dans les immobilisations corporelles.

Nous avons noté que l'on assimile la dette publique à un fardeau imposé aux générations à venir, en particulier la dette servant à financer des déficits de fonctionnement (la dette utilisée pour financer les investissements en infrastructures laissera probablement des immobilisations corporelles

dont profiteront les générations futures). Le gouvernement a présenté un plan pour éliminer son déficit annuel en 2017-2018 en comprimant les dépenses, et il s'est engagé à réduire ensuite le ratio de la dette nette au PIB pour le ramener au niveau de 27 % enregistré avant la récession. D'après la stratégie mise de l'avant, les dépenses dans les infrastructures serviront à stimuler l'économie et à assurer la croissance du PIB, ce qui donnera lieu à une baisse du ratio de la dette nette au PIB (ainsi que cela est commenté au chapitre 3 de notre rapport de décembre 2015, dans la section intitulée « Programmes de développement économique et d'emploi »), mais il demeure nécessaire d'établir des projections portant sur la réduction future du ratio de la dette nette au PIB, en tenant compte de l'incidence des dépenses dans les infrastructures et des programmes de développement économique. Il n'y a cependant aucune discussion sur le remboursement de la dette pour le moment.

Quelle que soit la stratégie envisagée, nous croyons que le gouvernement devrait présenter aux législateurs et au public des cibles à long terme à l'égard de ses plans de réduction de la dette actuelle et de la dette projetée. Par conséquent, nous réitérons notre recommandation de l'an dernier.

RECOMMANDATION 5

Afin de s'attaquer au fardeau croissant de la dette totale de la province, le gouvernement doit travailler à l'élaboration d'un plan de réduction de la dette totale à long terme, relié à son objectif de ramener le ratio de la dette nette au PIB au niveau de 27 % enregistré avant la récession.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le gouvernement prévoit effectuer des investissements en immobilisations de quelque 160 milliards de dollars sur 12 ans, ce qui servira non seulement à combler des besoins pressants en matière d'infrastructures, mais aussi à accentuer la croissance économique de la province. Selon un rapport du Centre for Spatial Economics datant de septembre 2015, le fait d'investir 1 $ dans les infrastructures publiques au Canada entraîne en moyenne une hausse du PIB de l'ordre de 1,43 $ à court terme, et cette hausse peut aller jusqu'à 3,83 $ à long terme.

Une fois l'équilibre budgétaire rétabli en 2017-2018, les hausses de la dette nette se limiteront à l'écart entre les investissements visant à construire des actifs et l'amortissement, qui est un élément hors trésorerie. L'équilibre budgétaire et la poursuite des investissements en immobilisations par le gouvernement contribueront à la croissance économique, de sorte que le PIB augmentera plus rapidement que la dette et que le ratio de la dette nette au PIB sera ramené à 27 %, soit la cible visée par le gouvernement.

6.0 Questions importantes touchant la comptabilité et la présentation de l'information financière

6.1 Consolidation d'Hydro One et d'Ontario Power Generation

Conformément aux normes du CCSP, les entreprises publiques doivent suivre les règles comptables applicables aux entreprises ayant une obligation d'information du public, et elles doivent préparer leurs états financiers selon les Normes internationales d'information financière (IFRS) à compter des exercices débutant le 1er janvier 2011 ou après cette date. Les IFRS constituent les PCGR du Canada qui s'appliquent à ces entreprises

Parmi les cinq entreprises publiques dont les résultats financiers sont consolidés avec ceux de la province, trois (Brampton Distribution Holdco Inc., la Régie des alcools de l'Ontario et la Société des loteries et des jeux de l'Ontario) présentent leurs résultats conformément aux IFRS, comme l'exigent les normes du CCSP. Les deux autres entreprises

publiques, Hydro One et OPG n'appliquent pas les PCGR du Canada (c'est-à-dire les IFRS), car elles utilisent depuis 2012 les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis (les PCGR des États-Unis).

La transition vers les PCGR des États-Unis a été effectuée aux termes du Règlement de l'Ontario 395/11, promulgué par le gouvernement à la suite de la décision du Conseil des normes comptables (CNC) de l'organisation Comptables professionnels agréés du Canada (auparavant, l'Institut Canadien des Comptables Agréés) d'adopter les IFRS pour toutes les entreprises ayant une obligation d'information du public. À l'époque, contrairement aux IFRS, les PCGR des États-Unis comportaient des dispositions relatives à la comptabilité des sociétés dont les tarifs sont réglementés par un organisme de réglementation tiers indépendant. L'utilisation de pratiques de comptabilisation des activités à tarifs réglementés est à l'étude par le CNC et par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI). La comptabilisation des activités à tarifs réglementés est commentée plus en détail dans la suite de ce rapport.

Le CNC a accordé à de multiples reprises des prorogations de délai aux organismes dont les tarifs sont réglementés afin qu'elles puissent continuer d'utiliser les normes comptables en vigueur avant la transition (c'est-à-dire les anciens PCGR du Canada, avant l'adoption des IFRS), qui contenaient des dispositions relatives à la comptabilité des activités à tarifs réglementés jusqu'au 1er janvier 2015.

Depuis 2012-2013, même si Hydro One et OPG utilisent les PCGR des États-Unis, pour leurs états financiers individuels, ces états financiers ont été convertis en fonction des anciens PCGR du Canada afin d'être incorporés aux états financiers consolidés de la province.

En janvier 2014, le CNCI a mis de l'avant à titre provisoire une norme IFRS autorisant les entités qui utilisent pour la première fois les IFRS à conserver leur comptabilité antérieure fondée sur le PCGR pour les soldes des comptes de report réglementaires, avec des changements limités touchant la présentation de l'information financière. Cette norme provisoire était en vigueur pour les exercices débutant le 1er janvier 2015 ou à une date ultérieure.

Les exercices d'Hydro One et d'OPG se terminent tous deux le 31 décembre. Conformément à la convention comptable de la province, les modifications des conventions comptables en cours d'exercice sont mises en application lors du prochain exercice complet de la province. Dès lors, la province a continué de consolider les états financiers d'Hydro One et d'OPG lors de l'exercice 2014-2015 en fonction des résultats fondés sur les anciens PCGR du Canada.

Nous avons examiné les écarts entre les IFRS et les anciens PCGR du Canada à l'époque, et nous avons conclu que ces écarts estimés n'avaient pas d'effet important sur le déficit annuel.

Constatant que le gouvernement choisissait de continuer d'utiliser les PCGR des États-Unis plutôt que les IFRS pour l'incorporation des résultats financiers d'OPG et d'Hydro One aux états financiers consolidés de la province, nous avons demandé et reçu des audits d'attestation d'OPG et d'Hydro One, fondés sur des procédures spécifiées, concernant les écarts entre les PCGR des États-Unis et les IFRS pour l'exercice 2015-2016. Nous nous sommes fondés sur ces travaux à des fins de consolidation.

En février 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a écrit au comité de surveillance comptable de CPA Canada et du CCSP pour demander que les normes du CCSP reconnaissent les PCGR des États-Unis à titre de référentiel pour les entreprises ayant une obligation d'information du public, étant donné que les normes actuelles ne mentionnent que les IFRS. Le gouvernement faisait observer que, du fait de l'absence de renvoi à d'autres sources de PCGR, le CCSP rendait obligatoire la présentation des résultats des entreprises publiques selon les IFRS. Il disait craindre que cela fasse en sorte que les résultats présentent des variations et des écarts plus importants dans les états financiers consolidés de la province que si les résultats des entités à tarifs

réglementés (Hydro One et OPG) étaient consolidés selon les PCGR des États-Unis. Dans sa réponse, transmise en juillet 2016, le CCSP a indiqué que ses normes ne seraient pas modifiées et que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers selon les IFRS, et non selon les PCGR des États-Unis.

En dépit de cette réponse, et l'utilisation des anciens PCGR du Canada n'étant pas envisageable, le gouvernement a choisi de consolider les résultats d'Hydro One et d'OPG selon les PCGR des États-Unis en 2015-2016 plutôt que de le faire d'après les IFRS comme cela était requis par les normes du CCSP. Nous avons examiné les écarts entre les IFRS et les PCGR des États-Unis ayant été mis en lumière dans les audits d'attestation d'Hydro One et d'OPG, et nous avons conclu que ces écarts estimés n'avaient aucun effet important sur le déficit annuel. Nous avons consigné les écarts en question dans notre résumé des écarts non ajustés. Également, nous avons demandé que la province fasse état de ces écarts, ce qu'elle a fait à la note 12 afférente à ses états financiers consolidés.

Nous allons continuer de surveiller ces écarts lors d'audits subséquents, jusqu'à ce que le gouvernement adopte les IFRS pour la consolidation des résultats d'OPG et d'Hydro One, comme cela est requis. Considérant les différences de traitement de certains soldes selon les PCGR des États-Unis et les IFRS, nous sommes d'avis que ces écarts pourraient devenir importants lors d'exercices futurs, peut-être même dès 2016-2017.

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons que la province de l'Ontario incorpore l'information financière d'Hydro One et d'OPG à ses états financiers consolidés en utilisant les IFRS comme référentiel comptable, ainsi que cela est requis aux termes des normes du CCSP.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de travailler en collaboration avec le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public et le Bureau de la vérificatrice générale afin que les rapports financiers de la province présentent l'information de façon transparente et responsable au public et aux autres utilisateurs.

6.2 Sites contaminés

Une nouvelle norme du CCSP est entrée en vigueur et était applicable pour l'exercice terminé le 31 mars 2015. Conformément à cette norme, le passif de la province au titre des sites contaminés doit être mis à jour afin de rendre compte de tout changement survenu au cours de chaque exercice.

Voici quelques exemples de changements susceptibles d'avoir une incidence sur l'estimation de ce passif :

- la détermination de nouveaux sites pouvant être contaminés et où des mesures d'évaluation, d'assainissement et de surveillance peuvent être nécessaires;
- l'exécution de travaux d'assainissement additionnels sur des sites déjà connus;
- l'obtention de nouveaux renseignements sur un site à la suite d'une évaluation plus approfondie ou de la mise au point de nouvelles technologies.

Dans le cadre de notre audit des Comptes publics pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016, nous avons examiné le passif associé aux sites contaminés et les changements survenus durant l'exercice. Le solde de ce passif, qui était de 1,792 milliard de dollars au 31 mars 2015, était descendu à 1,751 milliard au 31 mars 2016. Il y a eu quelques nouvelles charges, mais le changement est attribuable pour la plus grande part aux sommes dépensées afin d'assainir les sites, ce qui a donné lieu à une diminution du passif.

Nous avons également examiné des sites qui n'étaient pas pris en compte dans les estimations afin de nous assurer que les critères de comptabilisation et de présentation de l'information aux termes de la norme du CCSP faisaient l'objet d'une évaluation appropriée. Nous sommes d'accord avec la conclusion des ministères concernés de ne pas prendre en compte ces sites particuliers, car ils ne correspondaient pas aux critères établis par le CCSP. Les ministères surveilleront ces sites afin de déceler tout changement futur pouvant avoir une incidence sur le passif associé aux sites contaminés.

Pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016, nous sommes satisfaits de l'exhaustivité des efforts déployés par les ministères pour recenser tous les sites présentant un risque élevé et pour fournir une estimation raisonnable du passif constaté selon les normes du CCSP.

RECOMMANDATION 7

Pour que le passif de la province au titre des sites contaminés soit calculé de façon raisonnable et uniforme, la Division du contrôleur provincial doit travailler de concert avec les ministères pour s'assurer que les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public continuent d'être appliquées de façon efficace aux fins de mesurer et de comptabiliser ce passif.

RÉPONSE DE LA DIVISION DU CONTRÔLEUR PROVINCIAL

Nous nous félicitons que la vérificatrice générale soit satisfaite de l'exhaustivité des efforts déployés par les ministères pour recenser tous les sites présentant un risque élevé et pour fournir une estimation raisonnable du passif constaté selon les normes du CCSP. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de travailler de concert avec les ministères responsables afin d'assurer une reddition de comptes efficace, en conformité avec les normes comptables pour le secteur public.

6.3 Présentation des états financiers et information fournie

La présentation de l'information dans les états financiers fait partie intégrante de ces derniers; cela aide à mieux exposer ou expliquer les éléments des états financiers. Aux termes des normes du CCSP, l'information présentée doit être rattachée au poste comptable applicable, le cas échéant.

Notre bureau a procédé à un examen de mise à jour de la présentation de l'information de la province afin d'évaluer si des améliorations étaient requises. Nous avons utilisé les états financiers consolidés de la province pour 2014-2015 afin d'effectuer cette analyse, et nous avons mené un examen des états financiers des principales administrations publiques du Canada pour étayer l'analyse.

Nous avons conclu que la présentation de l'information adoptée pour la préparation des états financiers consolidés était conforme dans presque tous les cas, mais qu'il y avait certains aspects où elle pouvait être améliorée.

Les résultats de notre examen au niveau des autres administrations publiques ont montré que l'application des exigences de présentation de l'information établies par le CCSP présente des variations, en ce qui touche à la fois la portée et la qualité. L'Ontario fournissait de l'information plus détaillée que certaines autres provinces dans certains domaines, mais moins détaillée dans d'autres domaines. Les points à améliorer ont été signalés à la Division du contrôleur provincial (DCP) durant notre audit de 2015-2016. Par exemple, la présentation de l'information sur les régimes de retraite et les revenus pourrait être améliorée.

Nous avons transmis à la DCP notre analyse de la présentation d'information sur les régimes de retraite par d'autres administrations publiques importantes, et nous avons souligné que bon nombre de provinces ont un cadre de présentation d'information plus robuste que celui de l'Ontario. Bien que la DCP ait élargi la présentation d'information sur les régimes de retraite dans les états

financiers consolidés de 2015-2016 à la suite de notre examen, il y a d'autres aspects où des améliorations demeurent possibles, par exemple la présentation d'information au niveau des régimes (p. ex., obligations et charges nettes), ce qui pourrait être utile aux utilisateurs.

L'examen portant sur d'autres administrations publiques a aussi révélé que l'Ontario fournissait moins d'information détaillée que d'autres provinces dans les notes afférentes aux états financiers consolidés à propos des revenus. Voici l'information fournie à l'heure actuelle dans la note relative à la convention comptable adoptée pour les revenus :

> « Les revenus sont comptabilisés au cours de l'exercice où se produisent les événements auxquels ils se rapportent et pendant lequel ils sont gagnés. Les sommes reçues avant la fin de l'exercice concernant les revenus qui seront gagnés dans un exercice ultérieur sont reportées et présentées à titre de passifs. »

Même si cette présentation est adéquate et ne déroge pas aux normes du CCSP, il serait possible selon nous d'élargir la portée des conventions comptables en ce qui a trait aux revenus. À titre d'exemple, certaines administrations provinciales fournissent plus d'information sur la comptabilisation des revenus en fonction des différentes catégories de revenus, par exemple les transferts gouvernementaux et les redevances. Également, beaucoup de provinces présentent plus d'information dans leurs états financiers au sujet de leurs politiques relatives aux revenus fiscaux. Ainsi, la plupart des provinces présentent la comptabilisation des revenus fiscaux par catégorie, comme l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers.

À notre avis, afin de présenter une information plus détaillée au public et de suivre l'exemple des autres administrations provinciales, le gouvernement devrait envisager de fournir des renseignements additionnels sur ses conventions comptables relatives aux revenus.

Dans son rapport intitulé *The Fiscal Accountability of Canada's Senior Government, 2016*, l'Institut C.D. Howe note que [*traduction*] « [la] responsabilisation et la transparence constituent des mots d'ordre en matière de saine gouvernance au XXI[e] siècle. Et les attentes augmentent sans cesse. »

Ainsi qu'on l'indique dans ce rapport, la présentation d'information est un élément fondamental des états financiers et est de première importance aux fins de fournir des renseignements clés aux utilisateurs de ces états financiers dans une optique à la fois de responsabilisation et de transparence. Il convient de remarquer que le rapport évaluait la qualité de l'information financière présentée par les principaux gouvernements au Canada, et que l'Ontario recevait d'excellentes notes, n'étant devancée que par deux autres provinces, au chapitre des pratiques de présentation de l'information financière, d'après la présentation de certains résultats financiers réels et des résultats budgétaires.

Nous poursuivrons notre dialogue avec la DCP afin d'élargir la présentation d'information pour renforcer la responsabilisation et la transparence.

RECOMMANDATION 8

Pour améliorer encore la responsabilisation et la transparence entourant les états financiers consolidés de l'Ontario dans l'optique des utilisateurs, la Division du contrôleur provincial doit présenter davantage d'information sur les régimes de retraite et les revenus dans les notes afférentes aux états financiers consolidés.

RÉPONSE DE LA DIVISION DU CONTRÔLEUR PROVINCIAL

La Division du contrôleur provincial va examiner cette recommandation et collaborera avec le Bureau de la vérificatrice générale à ce sujet au cours de la prochaine année.

6.4 Section « Étude et analyse des états financiers » du rapport annuel

Chaque année, le gouvernement présente dans son rapport annuel une section intitulée « Étude et analyse des états financiers », pour aider le public à comprendre les états financiers consolidés de la province.

L'objet de cette section est d'aider les utilisateurs des états à saisir les répercussions de la conjoncture économique et des décisions du gouvernement sur les résultats financiers de la province pour l'exercice et sur sa situation financière à la fin de l'exercice.

Dans notre *Rapport annuel 2015*, nous recommandions au gouvernement de tenir compte des indications contenues dans les énoncés de pratiques recommandées du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) lors de la préparation de la section « Étude et analyse des états financiers » pour son rapport annuel.

Le gouvernement a apporté les changements suivants pour donner suite à nos recommandations (les changements en question sont présentés dans l'introduction de la section) :

- élargir la comparaison des résultats de l'exercice en cours et de ceux de l'exercice antérieur, et ajouter une analyse des tendances sur une période de cinq ans à l'égard de plusieurs postes financiers, y compris des observations complémentaires sur des postes du bilan;
- présenter une description des immobilisations de la province, pour rendre compte de leur importance aux fins de la prestation de services ainsi que de leur incidence sur la situation économique de la province;
- présenter des commentaires sur les principaux risques pouvant avoir des effets sur les résultats financiers de la province.

Bien que nous prenions note des efforts du gouvernement pour améliorer la section « Étude et analyse des états financiers », sa décision de ne pas ajuster les chiffres correspondants de l'exercice précédent pour ce qui est des actifs de retraite constatés dans ses états financiers consolidés de 2015-2016 constitue un cas de non-conformité aux normes du CCSP. Cette situation a des répercussions sur la section « Étude et analyse des états financiers », car les points saillants financiers, l'analyse de la variance et les évaluations des tendances ne reposent pas sur des résultats financiers conformes aux normes du CCSP.

7.0 Autres questions importantes

7.1 Vente d'actions d'Hydro One et d'Hydro One Brampton

En juin 2015, le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* (la Loi) afin d'autoriser la vente d'au plus 60 % de la participation dans Hydro One. La Loi exige que la province conserve une participation d'au moins 40 % dans la société et qu'aucun autre actionnaire ne détienne plus de 10 % de l'ensemble des capitaux propres d'Hydro One.

En novembre 2015, la province a vendu environ 16 % des actions ordinaires d'Hydro One à un prix unitaire de 20,50 $ dans le cadre d'un premier appel public à l'épargne (PAPE). Un revenu comptable de 783 millions de dollars a été constaté à la suite de cette vente. En date du 31 mars 2016, la province détenait approximativement 84 % des actions ordinaires d'Hydro One. Les résultats financiers des opérations d'Hydro One ont été consolidés avec ceux de la province en proportion de la fraction des actions que détenait cette dernière à la fin de l'exercice

De plus, Hydro One a déclaré et versé un dividende exceptionnel de 800 millions de dollars à la province avant le PAPE. La province a ensuite versé cette somme à la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO) pour qu'elle soit imputée à des sommes payables par la province au titre des revenus cumulatifs réservés au secteur de

l'électricité, soit l'excédent des bénéfices nets cumulatifs combinés d'Hydro One et d'Ontario Power Generation sur les intérêts débiteurs connexes aux investissements de la province dans les sociétés d'hydroélectricité, afin de contribuer au remboursement de la dette de la SFIEO.

À titre de société d'État provinciale en propriété exclusive, Hydro One était exonérée de l'impôt des sociétés avant le PAPE. Mais, malgré cette exonération, elle devait faire des paiements tenant lieu d'impôts à la province, conformément à la *Loi de 1998 sur l'électricité*. Cependant, une fois que la province a eu vendu plus de 10 % de sa participation dans Hydro One, l'exonération en question a pris fin, et Hydro One est devenue assujettie à l'impôt fédéral et à l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés.

Hydro One est réputée avoir, immédiatement avant la fin de l'application du régime de paiements tenant lieu d'impôts, disposé de ses actifs aux fins des paiements tenant lieu d'impôts ou aux fins d'impôt des sociétés, pour un produit égal à la juste valeur marchande des actifs. En application de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, par suite de cette disposition réputée, Hydro One devait faire un paiement ponctuel tenant lieu d'impôts à la province, un « impôt de départ » en quelque sorte, d'un montant de 2,6 milliards de dollars.

La province a accordé un apport de 2,6 milliards de dollars à Hydro One pour faciliter le paiement au comptant de l'impôt de départ par cette dernière. Cet apport a fait augmenter la valeur comptable des actions ordinaires d'Hydro One détenues par la province (soit la totalité des actions à ce moment). L'apport a été pris en compte dans le calcul du revenu comptable constaté par la province et dont il a été fait mention précédemment.

La disposition réputée des actifs d'Hydro One et le versement connexe de l'impôt de départ ont donné lieu à un actif d'impôt différé reflétant la réduction des impôts payables au comptant par Hydro One lors d'années d'imposition futures. La fraction de l'économie d'impôt différé imputable à la province au 31 mars 2016 a eu comme effet de majorer les revenus de la province de 2,4 milliards de dollars.

Au total, la vente d'actions d'Hydro One par la province a entraîné une réduction ponctuelle du déficit annuel de l'ordre de 3,2 milliards de dollars environ, soit la fraction de l'actif d'impôt différé revenant à la province (2,4 milliards) et le revenu comptable provenant de la vente des actions (0,8 milliard). Le versement de l'impôt de départ n'a pas eu d'effet sur le déficit annuel de 2015-2016, car les revenus fiscaux additionnels de 2,6 milliards de dollars constatés par la province à titre d'autres revenus fiscaux ont été contrebalancés par une réduction équivalente (2,6 milliards) du revenu net d'Hydro One en raison de la charge d'impôt plus élevée. Le revenu net d'Hydro One est consolidé avec les résultats financiers de la province à titre de revenu des entreprises publiques.

En avril 2016, après la clôture de l'exercice, la province a vendu une part additionnelle d'environ 14 % des actions ordinaires d'Hydro One à un prix unitaire de 23,65 $ dans le cadre d'un reclassement. Cette vente a ramené la participation de la province dans Hydro One à 70 % approximativement. Sous réserve de ventes additionnelles d'actions d'ici la fin de l'exercice 2016-2017, les résultats financiers d'Hydro One seront donc consolidés avec ceux de la province dans une proportion de 70 %. Nous examinerons le reclassement des actions d'Hydro One et le revenu comptable connexe dans le cadre de notre audit de l'exercice 2016-2017.

Préalablement au PAPE, Hydro One a transféré la totalité des actions en circulation de son ancienne filiale, Hydro One Brampton, à la province, qui était le seul actionnaire d'Hydro One à ce moment, et ce, à la valeur nette comptable des actions. On prévoyait à l'époque vendre les actions d'Hydro One Brampton en dehors du PAPE portant sur les actions d'Hydro One.

Le 24 mars 2016, le gouvernement a annoncé la conclusion d'un accord de principe avec trois sociétés municipales de distribution d'hydroélectricité pour la vente des actions d'Hydro One Brampton détenues par la province à un prix de 607 millions

de dollars, sous réserve de certaines conditions, dont l'approbation de l'accord par la Commission de l'énergie de l'Ontario. L'an prochain, dans le cadre de l'audit des Comptes publics, nous examinerons la vente des actions de Brampton Hydro One et le revenu comptable connexe, une fois l'opération effectuée, ce qui devrait survenir vers la fin de 2016.

7.2 Fonds Trillium de l'Ontario

La *Loi de 2014 sur le Fonds Trillium* (la Loi) porte l'établissement d'un comte dans les Comptes publics pour consigner les montants prescrits des avantages financiers tirés par l'Ontario de la disposition d'actifs admissibles en vertu de la Loi et la consignation dans ce compte de toutes les dépenses engagées dans le cadre de ladite loi à l'appui des investissements dans les infrastructures. Le volume 1 des Comptes publics comprend un rapport sur les activités du Fonds Trillium. Il convient de noter que le Fonds Trillium de l'Ontario n'est pas une fiducie juridique distincte disposant de ses propres fonds; il s'agit du nom d'un compte du Trésor devant servir à la consignation d'opérations en application de la *Loi de 2014 sur le Fonds Trillium*.

Le volume 1 fait état d'une affectation théorique de 1,35 milliard de dollars au Fonds Trillium en date du 31 mars 2016 au titre de la vente et du rachat des actions de General Motors détenues par la province lors d'années antérieures. En août 2016, c'est-à-dire après la fin de l'exercice, la province a déposé un règlement prévoyant l'affectation d'une somme additionnelle de 3,2 milliards de dollars au Fonds Trillium relativement à la vente d'actions ordinaires d'Hydro One en 2015-2016.

L'objectif visé par la province en créant un compte distinct pour faire le suivi de dépenses relatives au transport en commun et au transport consiste à assurer la symétrie entre les dépenses de transport en commun et de transport avec les revenus affectés au même compte. Essentiellement, le Fonds Trillium est un compte créé dans les Comptes publics afin de faire le suivi des revenus (y compris les avantages non pécuniaires) tirés de la vente d'actifs désignés, qui, en application de restrictions établies par le gouvernement par voie législative, doivent être rattachés à certains projets d'infrastructures du gouvernement, ce qui inclut par exemple des investissements dans les voies publiques, les ponts et le transport en commun.

La présentation, dans le volume 1, des montants théoriques portés au crédit du Fonds Trillium, de même que des montants théoriques réputés être dépensés à même ce compte, a pour but de faire publiquement rapport sur l'engagement du gouvernement à utiliser les fonds affectés au Fonds Trillium pour investir dans les infrastructures.

Nous examinons le volume 1 dans le cadre de notre audit des Comptes publics, mais nous ne l'avons pas audité. C'est pourquoi il est indiqué que le volume 1 des Comptes publics est « non audité ». Cela dit, nous allons ultérieurement procéder à un examen détaillé des opérations constatées dans le Fonds Trillium à des fins de conformité à la *Loi de 2014 sur le Fonds Trillium*.

7.3 Compte de réduction des gaz à effet de serre de l'Ontario

En vertu de la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* que l'on propose d'adopter, tous les revenus provenant du programme de plafonnement et d'échange de l'Ontario seront versés au Trésor, et les montants seront constatés dans le nouveau Compte de réduction des gaz à effet de serre.

Tout comme le Fonds Trillium de l'Ontario, le Compte de réduction des gaz à effet de serre permettra au gouvernement de faire un suivi et de faire rapport concernant son engagement de faire en sorte que les dépenses au titre de différents programmes soient au moins égales aux revenus recueillis dans le cadre du programme de plafonnement et d'échange.

On s'attend à ce que la province commence à recueillir et à verser au Trésor des revenus tirés de mises aux enchères dans le cadre de son

programme de plafonnement et d'échange en mars 2017.

Nous allons auditer les encaissements et les décaissements comptabilisés dans le Compte de réduction des gaz à effet de serre lors de notre audit des Comptes publics afin de vérifier la conformité à la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* et aux règlements connexes.

7.4 Hypothèses économiques relatives aux régimes de retraite

Il incombe au gouvernement de choisir des hypothèses économiques appropriées afin de déterminer comme il se doit les passifs et les charges de retraite. Il faut inévitablement formuler des hypothèses aux fins de la comptabilité concernant les régimes de retraite.

Fixé par le gouvernement, le taux d'actualisation constitue l'une des hypothèses économiques cruciales utilisées dans le calcul de l'obligation au titre des prestations constituées et de la charge de retraite d'un répondant. Conformément aux normes du CCSP, le gouvernement peut à son choix déterminer ce taux en fonction du rendement attendu des actifs des régimes de retraite ou du coût d'emprunt pour le gouvernement (c'est-à-dire le taux de ses obligations à long terme). L'Ontario a choisi de fixer un taux d'actualisation égal au rendement à long terme attendu des actifs des régimes. Nous traitons plus en détail de la comptabilité concernant les régimes de retraite au **chapitre 4** du Rapport annuel.

Nous évaluons chaque année les principales hypothèses économiques relatives aux régimes de retraite, dont le taux d'actualisation, le taux d'inflation et le taux d'indexation des salaires. Cette année, nous avons fait appel aux services d'un expert-conseil externe pour nous aider à examiner ces hypothèses économiques clés. Selon les résultats des travaux que nous avons menés cette année, nous sommes convaincus dans l'ensemble que ces taux sont raisonnables. Nous avons toutefois remarqué que, au cours de l'exercice 2015-2016, les taux d'actualisation ont évolué vers la partie supérieure de la fourchette de taux raisonnables.

RECOMMANDATION 9

Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère des Finances procèdent à une analyse comparative et à un examen des hypothèses économiques relatives aux régimes de retraite pour 2016-2017 afin de s'assurer qu'elles sont raisonnables.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR CONJOINTEMENT AVEC LE MINISTÈRE DES FINANCES

Les hypothèses économiques relatives aux régimes de retraite pour 2016-2017 seront examinées dans le cadre du processus d'élaboration des hypothèses applicables en 2017-2018. Les hypothèses des exercices antérieurs sont examinées à la lumière des tendances à long terme, de l'évolution réelle et des attentes futures au cours de l'exercice précédent. C'est à ce moment que l'on décide si des changements sont requis.

8.0 Référentiels comptables et normes canadiennes d'audit

Les Normes canadiennes d'audit (NCA) prévoient différents référentiels acceptables pour la préparation des états financiers. Ainsi que le montre la **figure 8**, un référentiel comptable peut maintenant être à usage général ou à usage particulier, et assurer une présentation fidèle ou une présentation conforme.

Les normes ne définissent pas un référentiel particulier jugé acceptable pour les états financiers à usage général. Les référentiels acceptables com-

Figure 8 : Référentiels comptables aux termes des normes canadiennes d'audit

Source des données : Conseil des normes de vérification et de certification de CPA Canada

	Usage général	Usage particulier
Présentation fidèle	• Répond aux besoins communs d'un large éventail d'utilisateurs • Conforme à un cadre comptable (PCGR – conformité totale aux normes du CCSP)	• Répond aux besoins d'utilisateurs particuliers • Conforme à un cadre à usage particulier (PCGR ou autre) • Écart explicite par rapport à un cadre comptable pour assurer une présentation fidèle des états financiers
Présentation conforme	• Répond aux besoins communs d'un large éventail d'utilisateurs • Conforme à un cadre comptable autre que les PCGR (p. ex. un cadre prescrit par une loi ou un règlement)	• Répond aux besoins d'utilisateurs particuliers • Conforme à un cadre à usage particulier (p. ex. des lignes directrices internes)

prennent non seulement les normes d'information financière d'un organisme de normalisation reconnu, comme le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) ou le Conseil des normes comptables (CNC) de CPA Canada, mais également les normes comptables établies par une loi ou un règlement, ou encore par des organismes sectoriels.

Dans notre *Rapport annuel 2013*, nous notions que l'accroissement du nombre de référentiels acceptables aux termes des NCA faisait en sorte que les gouvernements disposaient d'un mécanisme pour établir des conventions comptables susceptibles de ne pas assurer une présentation fidèle des états financiers. Par exemple, lors de la préparation de leurs états financiers à usage général, la province et ses entités du secteur public pourraient appliquer des conventions comptables prescrites par la loi qui ne sont pas conformes aux normes comptables généralement reconnues, mais obtenir néanmoins une opinion sans réserve d'un auditeur indépendant.

Généralement, si un référentiel comptable établi par une loi ou un règlement ne produit pas des résultats qui divergent de façon significative de ceux qui seraient obtenus selon les normes établies par un organisme de normalisation indépendant, il n'influera pas sur l'opinion formulée par l'auditeur indépendant à propos de la fidélité des états financiers préparés selon ce référentiel. En revanche, si le référentiel prescrit par la loi est contraire aux normes comptables généralement reconnues, cela soulève différentes questions. Nous croyons que les utilisateurs des états financiers du gouvernement et des entités publiques doivent être informés de ces questions.

Jusqu'à l'exercice 2010-2011, toutes les entités publiques de l'Ontario utilisaient un référentiel conforme aux normes du CCSP.

Toutefois, les 72 conseils scolaires de la province préparent maintenant leurs états financiers en utilisant un référentiel comptable prescrit par la loi au lieu de celui fondé sur les normes du CCSP, et ils reçoivent un rapport de l'auditeur précisant si ces états sont conformes ou non au référentiel prescrit par la loi. Le rapport de l'auditeur ne contient plus de déclaration indiquant que les états financiers sont « présentés fidèlement ».

Également, deux entités du secteur de l'électricité de l'Ontario, Hydro One et OPG, préparent leurs états financiers aux termes de la loi, qui les oblige à utiliser les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis plutôt que les principes comptables généralement reconnus au Canada (c'est-à-dire les IFRS), comme le prévoient les normes du CCSP. Les auditeurs de ces entités ont émis une opinion sans réserve, comme ils y sont autorisés aux termes des Normes canadiennes d'audit.

Jusqu'ici, ces dérogations aux normes du CCSP et du CNC de CPA Canada relativement à la préparation des états financiers des entités publiques de l'Ontario n'ont pas eu d'effet notable sur le déficit de la province, sa dette nette ou son déficit accumulé. Par conséquent, ils n'ont pas eu d'incidence sur notre rapport sur les états financiers consolidés de la province.

Cela dit, les utilisateurs des états financiers du secteur public peuvent ne pas se rendre compte que les entités publiques ne se conforment pas aux normes du CCSP, du fait que les normes relatives aux rapports d'audit n'exigent pas expressément de divulguer cette information. Les utilisateurs doivent plutôt prêter soigneusement attention à la formulation des rapports des auditeurs et examiner les notes afférentes aux états financiers des entités publiques afin de déterminer la méthode comptable utilisée pour préparer ces états.

Nous estimons que les normes comptables recommandées par les normalisateurs canadiens indépendants devraient servir de base pour préparer non seulement les états financiers consolidés de la province, mais aussi les états financiers de tous les organismes publics. Les états financiers établis sur ces bases sont crédibles, cohérents et comparables, ce qui accroît leur utilité. Si l'on autorise les préparateurs des états financiers à choisir les normes comptables à appliquer, cela peut limiter ces qualités, et nuire à la transparence, à la crédibilité et, partant, à l'utilité des états financiers préparés.

C'est pourquoi la plupart des gouvernements au Canada utilisent les normes du CCSP pour préparer leurs budgets annuels, leurs prévisions budgétaires, leurs mises à jour économiques et leurs états financiers consolidés de fin d'exercice. Lorsque les gouvernements utilisent les mêmes normes comptables pour préparer leurs principaux rapports financiers, le public peut évaluer le rendement financier prévu par rapport aux résultats réels et aux résultats d'autres gouvernements. Les normes du CCSP visent à aider les gouvernements à démontrer publiquement qu'ils exercent une saine intendance des ressources qui leur sont confiées, ce qui se traduit par une meilleure reddition de comptes aux contribuables.

9.0 Mise à jour sur la CSPAAT

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Son objet principal est d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. La CSPAAT ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de cotisations sur la masse salariale des employeurs.

Au cours de la dernière décennie, nous avons soulevé plusieurs préoccupations au sujet de la hausse notable de la dette non provisionnée de la CSPAAT, c'est-à-dire l'écart entre la valeur de son actif et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés. Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous soulignions le risque que posaient la croissance et l'ampleur de la dette non provisionnée pour la viabilité financière de la CSPAAT, y compris le risque que celle-ci ne puisse respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement d'indemnités aux travailleurs.

Nous avions aussi demandé instamment au gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité. Le gouvernement exclut les résultats financiers de la CSPAAT parce que celle-ci est classée à titre de « fiducie »; cependant, compte tenu de l'importance de sa dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous nous demandions si son fonctionnement s'apparentait véritablement à celui d'une fiducie. L'intégration de la CSPAAT aux

états financiers consolidés du gouvernement aurait des répercussions importantes sur la performance financière de ce dernier.

Au 30 juin 2010, la dette non provisionnée de la CSPAAT avait grimpé à près de 13 milliards de dollars. En septembre 2010, la CSPAAT a annoncé la tenue d'un examen indépendant des modalités de financement afin d'obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Un rapport présenté en mai 2012 contenait plusieurs recommandations, en particulier l'adoption d'une nouvelle stratégie de financement pour la CSPAAT comportant les mesures clés qui suivent :

- établir des hypothèses réalistes, prévoyant notamment des taux d'actualisation fondés sur les meilleurs avis actuariels;
- faire passer le ratio de provisionnement de la CSPAAT le plus rapidement possible au-dessus du seuil critique de 60 % (jusqu'à ce seuil, dans l'éventualité d'une crise, la CSPAAT ne serait pas en mesure de générer les fonds nécessaires pour verser les indemnités aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la CSPAAT soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en l'espace de 20 ans.

Pour donner suite à nos préoccupations et aux recommandations du rapport, en juin 2012, le gouvernement a adopté le Règlement 141/12 pris en vertu de la Loi. À compter du 1er janvier 2013, ce règlement exige que la CSPAAT atteigne les ratios de suffisance suivants aux dates précisées :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017;
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022;
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027.

Le gouvernement a également adopté le Règlement de l'Ontario 338/13 en 2013. Entré en vigueur le 1er janvier 2014, ce règlement a modifié la façon dont la CSPAAT calcule son ratio de suffisance en modifiant la méthode utilisée pour évaluer son actif et son passif. Notre bureau était d'accord avec ce changement.

La CSPAAT publie des rapports trimestriels sur son ratio de suffisance ainsi qu'un rapport annuel audité sur son ratio de suffisance à l'intention des parties prenantes. Au 31 décembre 2015, en application du Règlement 141/12 tel que modifié par le Règlement 338/13, la CSPAAT a fait état d'un ratio de suffisance de 77,9 % (en 2014, le ratio était de 71,6 %). La CSPAAT a donc déjà atteint le ratio de suffisance exigé au 31 décembre 2017.

La CSPAAT présente également au ministère du Travail au plus tard le 30 juin de chaque année une mise à jour annuelle du plan de suffisance décrivant les mesures prises pour améliorer son ratio de suffisance. Le plan le plus récent est daté du 26 juin 2016 et a été approuvé officiellement par le ministère du Travail le 1er septembre 2016.

La CSPAAT a affiché une solide performance financière et opérationnelle en 2014, comme le montre la **figure 9**, qui présente un résumé des résultats d'exploitation et de la dette non provisionnée de la CSPAAT par rapport à 2014.

Cette performance opérationnelle solide et soutenue de la CSPAAT en 2015 découlait de la croissance des revenus tirés des primes, de l'amélioration des résultats touchant le retour au travail des travailleurs, et des rendements de placement plus élevés que prévu (5,8 % par rapport à la cible de 5,25 %).

Toutefois la capacité de la CSPAAT à maintenir son ratio de suffisance actuel, d'atteindre les ratios de suffisance prescrits pour 2022 et 2027 et de maintenir sa solide performance financière demeure entourée d'une grande incertitude concernant l'évolution future des coûts des prestations, des revenus tirés des primes et des rendements de placement.

En raison de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT de prendre des mesures à l'égard de la dette non provisionnée ainsi que des progrès réalisés par la CSPAAT jusqu'ici, nous appuyons le maintien de sa classification comme fiducie pour l'exercice 2015-2016, et donc l'exclusion de sa dette

Figure 9 : Résultats d'exploitation et dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, 2015 et 2014

Sources des données : États financiers de la CSPAAT et rapport du quatrième trimestre de 2015 à l'intention des intervenants de la CSPAAT

	2015 (millions de dollars)	2014 (millions de dollars)
Revenus		
Cotisations	4 684	4 504
Revenus nets de placement	1 199	1 927
	5 883	**6 431**
Charges		
Coût des prestations	3 760	2 623
Cotisations au Fonds de garantie des prestations de retraite	56	59
Administration et autres frais	406	358
Obligations et engagements découlant des lois	263	276
Réévaluation des régimes à prestations déterminées des employés	(45)	296
	4 440	**3 612**
Résultat global	**1 443**	**2 819**
Moins : participations ne donnant pas le contrôle	(152)	(242)
Résultat global attribuable aux intervenants de la CSPAAT	**1 291**	**2 577**
Passif non provisionné	**6 599**	**7 890**

non provisionnée du passif de la province. Cependant, nous continuerons de surveiller les progrès de la CSPAAT en vue d'atteindre les ratios de suffisance prescrits, et nous réviserons notre position s'il y a lieu.

Il faut aussi mentionner que, le 7 septembre 2016, la CSPAAT a présenté au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur sa dette non provisionnée, en réponse aux recommandations la concernant au chapitre 2 de notre *Rapport annuel 2015*. La CSPAAT a notamment présenté les résultats clés suivants au sujet de son ratio de suffisance et de sa dette non provisionnée :

- au 30 juin 2016, son ratio de suffisance atteignait 82,3 %;
- la dette non provisionnée s'établissait à 5,6 milliards de dollars au 7 septembre 2016, comparativement au sommet de 14,2 milliards atteint en décembre 2011.

Selon les projections actuelles de la CSPAAT, la dette non provisionnée sera probablement éliminée d'ici 2021, soit six ans plus tôt que ce qui est exigé.

10.0 Initiative du Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO)

Le 5 août 2016, le Ministère des Finances a confié une tâche spéciale à notre bureau en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*; plus précisément, il nous a demandé d'attester de l'exactitude et de l'intégralité des coûts estimatifs de l'initiative du Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) tels que présentés dans le résumé des coûts de cette initiative. Notre bureau devait faire rapport sur l'état des coûts de l'initiative du RRPO pour la période allant du 1er octobre 2013 au 15 juillet 2016.

C'est en octobre 2013 que la province a commencé à se pencher sur des solutions possibles en vue d'établir un régime de retraite complémentaire en Ontario. En 2014, elle a fait l'annonce de plans en vue de procéder à l'élaboration d'un nouveau

régime de retraite obligatoire, le RRPO. Puis, en novembre 2014, le gouvernement a mis sur pied le Secrétariat de la mise en oeuvre du RRPO (le Secrétariat) afin d'instituer et de superviser les fondements stratégiques, législatifs et opérationnels du RRPO. Le Secrétariat a supervisé la constitution de la Société d'administration du RRPO (la Société) et a mené les travaux de base requis – gouvernance, conception du régime, communication et mobilisation des parties prenantes, stratégie d'investissement et mise en oeuvre, opérations. La Société avait pour tâche de rendre le régime opérationnel ainsi que d'assurer l'administration et les investissements de la caisse de retraite en qualité de fiduciaire.

En juin 2016, les ministres des Finances du Canada ont tenu une rencontre et ont conclu une entente de principe en vue de bonifier le Régime de pensions du Canada. Par suite de cet accord, le gouvernement de l'Ontario a déclaré qu'il ne créerait pas le RRPO.

L'état des coûts du RRPO englobe les coûts engagés par la Société et le Secrétariat ainsi que d'autres dépenses du ministère des Finances. Les dépenses effectuées dans le cadre de cette initiative se sont établies à 55,4 millions de dollars, à quoi il faut ajouter des provisions pour dépenses éventuelles de 15 millions. Cet état a été préparé selon la comptabilité d'exercice afin de présenter tous les coûts associés à l'initiative du RRPO. Notre bureau a exprimé une opinion sans réserve au sujet de l'état complet des coûts (se reporter à l'annexe).

11.0 Communication de renseignements en application de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*

Aux termes de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), le ministre des Finances (le ministre) doit rendre publics différents rapports financiers, documents et indicateurs. Le fait d'établir par voie législative un cycle redditionnel cohérent sur l'état des finances de l'Ontario durant l'ensemble de l'année contribue à la responsabilisation et à la transparence.

Les articles 5 à 10 de la Loi ont trait aux différentes exigences redditionnelles ainsi qu'aux échéanciers que doit respecter le ministre aux fins de communiquer l'information requise au public :

- *Article 5* – Le ministre doit publier un plan financier pluriannuel dans les documents budgétaires de la province qui sont déposés devant l'Assemblée. Ce plan financier doit être rendu public lors de chaque exercice. Le ministre a publié un plan financier triennal chaque année depuis l'entrée en vigueur de la Loi.
- *Article 6* – Le ministre doit procéder une revue de mi-exercice du plan financier, qui doit être publiée au plus tard le 15 novembre de chaque exercice. La province donne à cette revue le titre de « Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario »; on parlera aussi de l'Exposé économique d'automne de l'Ontario. La revue de mi-exercice a été déposée dans les délais prévus par la loi ou dans les deux semaines suivantes.
- *Article 7* – Le ministre doit, au plus tard le 15 août et le 15 février, rendre publics des renseignements révisés sur les recettes et les dépenses de l'Ontario pour l'exercice en cours. Ces rapports sur les finances au premier trimestre et sur les finances au troisième trimestre doivent être publiés au plus tard le 15 août et le 15 février, respectivement. Nous avons remarqué que le ministre publie généralement le rapport sur les finances au premier trimestre avant l'échéance fixée par la loi (le 15 août), mais que l'échéance n'a pas été respectée dans le cas du rapport sur les finances au troisième trimestre (15 février). La dernière fois que le rapport pour le troisième trimestre a été publié dans les délais prescrits par la loi remonte au 22 janvier 2013

pour l'exercice 2012-2013. Il n'y a pas eu de rapport sur les finances au troisième trimestre pour les exercices 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. Toutefois, concernant chacun de ces exercices, le ministre des Finances a fait savoir à l'Assemblée législative que le rapport sur les finances au troisième trimestre serait incorporé au budget annuel, précisant que cela permettrait de présenter un portrait aussi complet et à jour que possible des finances de l'Ontario. En ce qui a trait à l'exercice 2014-2015, le rapport sur les finances au premier trimestre a été incorporé au budget provincial de 2014, de sorte que l'on n'a pas publié ce rapport de façon séparée.

- *Article 9* – Le ministre doit rendre publique une évaluation à long terme du contexte financier de l'Ontario dans les deux ans qui suivent des élections provinciales. C'est ce que le gouvernement appelle le Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario. Dans le cas des années 2009 et 2013, le Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario a été rendu public après l'échéance fixée par la loi. Dans les deux cas, le ministre a présenté à l'Assemblée législative une déclaration indiquant que la publication de ces rapports serait retardée. Une explication a été fournie dans le cas du rapport de 2009 et de celui de 2013. Plus récemment, soit le 10 juin 2016, le ministre a informé l'Assemblée législative que le Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario, dont la date limite de publication était le 12 juin 2016, serait publié plus tard au cours de l'exercice, mais sans expliquer pourquoi les renseignements ne seraient pas présentés au plus tard à la date limite fixée, comme l'exige l'article 11 de la Loi. En date du 31 octobre 2016, le Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario n'avait toujours pas été publié.

L'*article 11* de la Loi autorise le ministre à différer la présentation de renseignements en déposant une déclaration à l'Assemblée législative, mais il ne précise pas de temps dont dispose ensuite le ministre pour présenter les renseignements.

RECOMMANDATION 10

Pour assurer la conformité aux exigences de communication d'information financière énoncées dans la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le Ministère des Finances doit travailler en collaboration avec le cabinet du ministre des Finances afin de garantir ce qui suit :

- le rapport sur les finances au troisième trimestre est préparé et est rendu public en temps opportun;
- s'il y a un retard dans la publication du Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario et qu'une lettre est déposée à cet égard, la lettre en question expose les raisons du retard;
- les renseignements dont la présentation est retardée sont déposés dès qu'ils deviennent disponibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances continuera de s'assurer que l'information financière est présentée en temps utile, et qu'une explication est fournie conformément à la loi dans l'éventualité où l'information n'est pas disponible.

12.0 Questions non résolues touchant les normes comptables

Ainsi que nous l'avons dit précédemment, nous sommes d'avis que les normes du CCSP sont les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer les états financiers consolidés, car elles

donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet de l'excédent ou du déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes, ce qui permet aux législateurs et au public d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics. Il convient de souligner que le budget de la province de l'Ontario est préparé sur la même base que ses états financiers consolidés.

Toutefois, dégager un consensus parmi les différents intervenants, notamment les préparateurs et les auditeurs des états financiers, quant aux normes comptables les plus adéquates pour le secteur public représente un défi pour le CCSP.

Nous abordons trois dossiers importants en matière de comptabilité (les instruments financiers, la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, et les paiements de transfert) qui ont soulevé des défis de taille pour le CCSP au cours des dernières années. Les normes comptables définitives adoptées par le CCSP auront des répercussions sur la façon dont la province comptabilise ces éléments ainsi qu'une incidence importante sur les résultats financiers déclarés par la province.

12.1 Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent les titres d'emprunt de la province et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. Le projet du CCSP portant sur l'élaboration d'une nouvelle norme pour la présentation de l'information sur les instruments financiers a commencé en 2005. L'une des questions importantes liées à ce projet consistait à déterminer si les états financiers d'un gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés qu'il détient et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme comptable applicable aux états financiers pour le secteur public, qui s'applique aux exercices débutant le 1er avril 2015 ou après cette date. La nouvelle norme fournit des indications sur le traitement des instruments financiers du gouvernement, et elle est similaire aux normes comparables visant le secteur privé.

L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les instruments dérivés, soient comptabilisés à la juste valeur; les profits et les pertes non réalisés sur ces instruments sont comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

Certaines administrations canadiennes, dont l'Ontario, ne sont pas en faveur, pour la préparation de leurs états financiers, de l'adoption de ces réévaluations à la juste valeur et de la constatation des gains et pertes non réalisés. Le gouvernement de l'Ontario estime que son recours aux instruments dérivés a uniquement pour but de gérer les risques de change et de taux d'intérêt associés à ses portefeuilles de titres d'emprunt à long terme, et il indique avoir l'intention et la capacité de détenir ses instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres d'emprunt connexes.

Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation sur les instruments dérivés et les titres d'emprunt sous-jacents s'annulent mutuellement sur la période totale pendant laquelle les instruments dérivés sont détenus et n'ont donc pas d'incidence économique véritable sur le gouvernement.

Ce dernier soutient que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques l'obligerait à faire état de la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter. À son avis, cela ne traduirait pas fidèlement la réalité économique de ses opérations financières et ne répondrait pas aux besoins du public en matière d'information transparente sur les finances du gouvernement.

En réponse aux préoccupations des gouvernements, le CCSP s'était engagé à revoir la nouvelle norme sur les instruments financiers d'ici décembre 2013. Le CCSP a terminé son examen du chapitre SP 2601, *Conversion des devises*, et du chapitre SP 3450, *Instruments financiers*, et il a confirmé, en février 2014, le bien-fondé des principes qui sous-tendent la nouvelle norme.

Chapitre 2

Le CCSP avait reporté la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes aux exercices débutant le 1er avril 2016 ou après cette date. Toutefois, en 2015, il a de nouveau reporté la date d'entrée en vigueur des nouvelles normes – cette fois au 1er avril 2019 – pour les ordres supérieurs de gouvernement, afin de permettre une étude plus approfondie des différentes solutions de communication de l'information ayant trait à ces instruments financiers complexes.

Nous continuons de recommander la tenue d'un dialogue constant entre notre bureau et la Division du contrôleur provincial afin d'examiner les points soulevant des préoccupations communes, parallèlement à la réévaluation de la norme par le CCSP en vue de sa mise en oeuvre le 1er avril 2019.

12.2 Traitement comptable des activités à tarifs réglementés

Les pratiques servant à comptabiliser les activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière de certaines entités, telles que les services publics d'électricité, dont les tarifs sont réglementés par un organisme de réglementation indépendant. En général, ces pratiques autorisent le report de revenus et de charges à des exercices futurs. L'organisme de réglementation autorise souvent l'entité à reporter aux exercices futurs certains coûts de l'exercice en cours recouvrés auprès des contribuables, et ces coûts reportés sont habituellement constatés selon les pratiques de comptabilisation des activités à tarifs réglementés en tant qu'actifs dans l'état de la situation financière de l'entité. Selon les principes comptables utilisés normalement, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés. Ces dernières années, nous avons exprimé des préoccupations quant à la pertinence du traitement comptable des actifs et passifs liés aux activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province. Le fait de ne pas recourir aux pratiques de comptabilisation des activités à tarifs réglementés aurait des répercussions marquées sur les entités qui ont recours à ces pratiques.

Les pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés sont utilisées par trois entreprises publiques de la province, à savoir Ontario Power Generation Inc. (OPG), Hydro One et Brampton Hydro, dont les tarifs facturés aux clients sont approuvés par la Commission de l'énergie de l'Ontario, organisme de réglementation établi par le gouvernement. Le recours à ce traitement comptable des activités à tarifs réglementés est autorisé à l'heure actuelle par les principes comptables généralement reconnus au Canada. Nous nous demandons toutefois si les actifs associés aux activités à tarifs réglementés devraient être considérés comme étant de véritables actifs dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Ainsi que cela est mentionné précédemment, les dispositions relatives à la comptabilité des activités à tarifs réglementés précisent qu'il est nécessaire que les tarifs soient établis par un organisme de réglementation indépendant. Nous remarquons cependant que, puisque le gouvernement contrôle à la fois l'organisme de réglementation et les principales entités réglementées, il exerce une influence importante sur la détermination des coûts qui seront constatés par Hydro One et OPG lors d'un exercice donné. Au bout du compte, cela pourrait avoir un effet sur les tarifs d'électricité et sur le déficit ou l'excédent annuel déclaré par le gouvernement.

Dans nos rapports annuels précédents, nous indiquions que l'époque où les activités à tarifs réglementés faisaient l'objet d'un traitement comptable particulier semblait tirer à sa fin pour les gouvernements, comme ceux du Canada, s'étant convertis aux Normes internationales d'information financière (IFRS), élaborées par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI), en 2012. Nos commentaires étaient fondés sur le fait que, en janvier 2012, le CNC du Canada avait réitéré que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers en conformité avec les IFRS pour les exercices commençant le

1er janvier 2012 ou après. À ce moment, les IFRS ne comportaient pas de dispositions comptables s'appliquant aux activités à tarifs réglementés, de sorte que, par défaut, les IFRS n'autorisaient pas le traitement comptable particulier des activités à tarifs réglementés.

Toutefois, le contexte entourant la comptabilisation des activités à tarifs réglementés a continué d'évoluer depuis. Le Canada ayant effectué la conversion aux IFRS en 2012, des efforts ont été déployés pour harmoniser les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis (les PCGR des États-Unis). Les PCGR des États-Unis autorisaient alors, et autorisent encore, les pratiques comptables particulières s'appliquant aux activités à tarifs réglementés. La pertinence de ces pratiques comptables a fait l'objet de discussions dans le cadre des efforts d'harmonisation des PCGR des États-Unis et des IFRS. En parallèle avec ces discussions, le CNC du Canada a reporté d'un an la date de passage obligatoire aux IFRS pour les entités ayant des activités à tarifs réglementés admissibles. D'autres reports d'un an avant l'adoption des IFRS par ces entités ont été accordés au cours des dernières années.

Une norme provisoire a été mise de l'avant en janvier 2014 afin de faciliter l'adoption des IFRS par les entités à tarifs réglementés en leur permettant de continuer à appliquer les méthodes comptables existantes à l'égard des soldes liés à des activités à tarifs réglementés dans leurs comptes de report jusqu'à l'adoption des IFRS à compter du 1er janvier 2015. Essentiellement, la norme provisoire permet aux entités qui adoptent les IFRS de continuer de constater les actifs et les passifs associés à leurs activités à tarifs réglementés jusqu'à ce que le CNCI ait mené à bien l'examen exhaustif de la comptabilisation de ces actifs et passifs. On ne sait pas encore quels seront les résultats de cet examen et quelle réponse sera apportée à la question de savoir si les pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés seront autorisées en permanence plutôt que sur une base provisoire.

Le traitement comptable des activités à tarifs réglementés a une incidence importante sur les états financiers du gouvernement. Par exemple, au 31 mars 2016, les actifs nets associés aux activités à tarifs réglementés d'OPG s'élevaient à 5,7 milliards de dollars. La présentation d'information financière selon une norme IFRS qui ne permet pas d'utiliser le traitement comptable particulier pour les activités à tarifs réglementés aura comme effet d'accroître la volatilité des résultats d'exploitation annuels d'Hydro One et d'OPG. Cela pourrait engendrer en retour de la volatilité au niveau du déficit ou de l'excédent annuel de la province, et avoir également un effet sur les revenus du gouvernement et sur ses décisions en matière de dépenses.

Nous allons continuer de surveiller l'évolution de la situation et les facteurs pouvant avoir des effets sur l'utilisation des pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés afin d'en évaluer l'incidence éventuelle sur les états financiers consolidés de la province.

12.3 Paiements de transfert

Il y a quelques années, le CCSP a lancé le projet des transferts gouvernementaux pour résoudre plusieurs questions comptables liées aux transferts pécuniaires et aux transferts d'immobilisations d'un ordre de gouvernement à un bénéficiaire, par exemple :

- la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel qu'un gouvernement accorde à un autre;
- la clarification de l'autorisation requise pour comptabiliser les transferts, à la fois par le gouvernement qui effectue le transfert et par le bénéficiaire du transfert;
- la clarification de la mesure dans laquelle les stipulations imposées par le cédant influent sur le moment de la constatation des transferts dans les comptes du gouvernement bénéficiaire;

- la comptabilisation appropriée des transferts utilisés pour acquérir ou construire des immobilisations corporelles.

En décembre 2010, après avoir tenu de longues discussions et publié plusieurs documents de consultation, le CCSP a approuvé une nouvelle norme sur les paiements de transfert, qui est entrée en vigueur pour les exercices commençant le 1er avril 2012 ou après.

Un des points les plus difficiles que le CCSP devait régler lors de l'élaboration de la norme concernait les modalités de comptabilisation des transferts pluriannuels par les bénéficiaires. Si le gouvernement du Canada verse à une province, juste avant la fin de l'exercice, un transfert forfaitaire qui sera utilisé pour financer des services sur plusieurs années, la province doit-elle comptabiliser immédiatement le montant total du transfert à titre de revenu, ou constater le revenu en le répartissant sur les années pendant lesquelles elle fournit les services financés par le gouvernement du Canada?

Une question similaire est soulevée au sujet des transferts de capitaux de la province à des entités telles que les conseils scolaires et les hôpitaux. Certains intervenants étaient d'avis qu'un transfert de capitaux devrait être constaté à titre de revenu au moment où le gouvernement bénéficiaire engage les dépenses qui le rendent admissible au transfert. D'autres intervenants estimaient que ces transferts devraient être constatés à titre de revenus à mesure que les immobilisations corporelles acquises ou construites à l'aide des fonds transférés sont utilisées pour offrir des services publics.

La nouvelle norme recommande que, de façon générale, le gouvernement bénéficiaire constate un transfert à titre de revenu une fois que le transfert a été autorisé et que tous les critères d'admissibilité ont été remplis. Cette exigence ne s'applique pas lorsque le gouvernement cédant crée un passif pour le gouvernement bénéficiaire en assujettissant l'utilisation du transfert à certaines conditions ou en l'obligeant à prendre certaines mesures pour conserver le transfert.

La norme précise également que les mesures et les communications du bénéficiaire qui limitent l'utilisation des fonds transférés à un usage déterminé peuvent créer un passif. Pour qu'il y ait un passif selon la définition du CCSP, il faut que l'entité n'ait pas la possibilité de s'y soustraire, et il doit y avoir des sorties futures de ressources économiques pour le régler; également, le passif doit résulter d'opérations et d'événements antérieurs. La question de savoir si les faits et circonstances entourant un transfert donné appuient la constatation d'un passif relève du jugement professionnel. Si l'on détermine que le transfert a créé un passif pour le gouvernement bénéficiaire, le transfert est reporté et comptabilisé à titre de revenu seulement à mesure que le passif est réglé.

Ainsi que nous l'avons fait remarquer dans notre *Rapport annuel 2015*, au lieu d'accroître la cohérence et la comparabilité de la comptabilité des paiements de transfert gouvernementaux, la nouvelle norme semble plutôt avoir créé de la confusion. Ses exigences sont de vaste portée et sont sujettes à interprétation, ce qui crée des différences notables dans son application. Cela soulève des préoccupations, car les transferts représentent habituellement une activité gouvernementale importante et peuvent avoir une grande incidence sur les résultats déclarés. En 2015-2016, l'Ontario a constaté des charges découlant des paiements de transfert d'environ 54 milliards de dollars et des revenus au titre des transferts du gouvernement du Canada d'environ 22,9 milliards.

De nombreuses parties prenantes avaient demandé au CCSP de modifier la norme sur les paiements de transfert des gouvernements en raison d'incohérences dans son interprétation et son application. Le CCSP est d'avis qu'il faut recueillir plus de données empiriques avant d'envisager une modification de la norme.

Un aspect important pour lequel il a été difficile de dégager un consensus concerne la comptabilité des transferts reçus pour financer l'acquisition ou la construction d'immobilisations corporelles. Selon les circonstances, ces transferts peuvent être

constatés à titre de revenus à leur réception, lorsque l'immobilisation est acquise ou construite, ou pendant sa durée de vie utile.

Nous sommes conscients de la controverse que suscite la nouvelle norme, mais nous estimons que cette dernière aide à la comptabilisation initiale des paiements de transfert et des contributions externes à titre d'apport reporté, ces paiements et contributions étant constatés à titre de revenus pendant la durée de vie utile des immobilisations corporelles connexes, en fonction des conditions du transfert ainsi que des mesures et communications du bénéficiaire. Nous étions donc d'accord pour qu'un montant de 6,9 milliards de dollars à titre d'apports reportés soit constaté en 2015-2016 dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2016 (le montant correspondant a été de 6,3 milliards en 2014-2015).

Le CCSP a procédé à un examen par suite de la mise en oeuvre du chapitre SP 3410, *Paiements de transfert*, car il était au courant de l'existence de différences dans l'interprétation et l'application de la norme. Le CCSP espérait que cet examen l'aiderait à évaluer les difficultés rencontrées par les parties prenantes lors de la mise en oeuvre, de même que la nature, la portée et la cause de toute question non encore résolue. Le CCSP a indiqué qu'il utilisera les réponses obtenues lors de l'examen et qu'il recourra à d'autres procédures afin de déterminer les prochaines étapes à suivre pour régler toutes les questions touchant l'interprétation et l'application de la norme.

En septembre 2015, le CCSP a indiqué qu'il avait étudié les résultats préliminaires de l'examen mené à la suite de la mise en oeuvre du chapitre SP 3410, *Paiements de transfert*. Il a également discuté des options envisageables en ce qui touche les prochaines étapes, et il a demandé à son personnel de préparer un document exposant ces options, qu'il examinera lors d'une réunion prévue en décembre 2015.

Le CCSP a approuvé un compte rendu de la rétroaction concernant l'examen mené à la suite de la mise en oeuvre du chapitre SP 3410, *Paiements de transfert*, en avril 2016. Les observations faisant suite à cet examen ont confirmé que le principal point soulevant des préoccupations est la comptabilisation des transferts de capitaux par les bénéficiaires. Le CCSP a indiqué que l'interprétation de la norme variait aussi bien entre préparateurs et auditeurs que d'un préparateur ou d'un auditeur à l'autre. Des opinions avec réserve et des opinions sans réserve étaient exprimées à l'égard d'états financiers présentant des opérations similaires et suivant des pratiques comptables similaires. Une telle situation ne concorde pas avec l'intérêt public et ne comble pas les besoins des utilisateurs. Le CCSP a déclaré qu'il allait se pencher sur la question de savoir si une note d'orientation concernant la comptabilité et faisant autorité serait utile pour préciser l'interprétation à faire de la norme, de manière à régler le problème posé par les divergences d'interprétation.

En août 2016, le CCSP a publié dans le CCSP à l'oeuvre un commentaire concluant au maintien du statu quo concernant la norme du chapitre SP 3410, *Paiements de transfert*. Dans ce commentaire, le CCSP indiquait avoir consacré neuf années à mener des consultations auprès des parties prenantes lors de l'élaboration de la norme. On a assoupli cette dernière pour permettre la comptabilisation des apports différés selon les normes du CCSP, le traitement comptable pouvant être déterminé en fonction des modalités de chaque entente de paiement de transfert en tant que telles, ou de ces modalités en conjonction avec les actions et les communications du bénéficiaire. Le CCSP mentionnait que, dans l'un ou l'autre cas, il fallait que le transfert concorde avec la définition d'un passif selon les dispositions du chapitre SP 3200, *Passifs*.

On indiquait dans ce commentaire que, au moment où le chapitre SP 3410 avait été approuvé, on était conscient de la possibilité que la comptabilisation des transferts en capital ne soit pas uniforme. Toutefois, le CCSP faisait remarquer que, à partir du moment où la norme avait été élaborée de manière à laisser une certaine marge de manoeuvre, le fait de la dépouiller de

sa souplesse au moyen d'une note d'orientation pourrait entraîner un contournement de la norme. Le CCSP concluait que la norme était suffisante en soit, et qu'il n'émettrait pas de note d'orientation. Il ajoutait qu'il réexaminerait la norme uniquement si des faits nouveaux surviennent, par exemple un nouveau cadre conceptuel.

Considérant le commentaire du CCSP, nous concluons de nouveau que la comptabilisation de l'apport reporté par la province est conforme au chapitre SP 3410, *Paiements de transfert*.

13.0 Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

La présente section traite d'autres points que le CCSP a examinés au cours de la dernière année et qui pourraient avoir ultérieurement une incidence sur la préparation des états financiers consolidés de la province.

13.1 Fondements conceptuels de la performance financière

Le cadre conceptuel existant du CCSP consiste en un ensemble d'objectifs et de principes fondamentaux interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Son but est de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation pour que les normes comptables soient objectives, crédibles et cohérentes, et qu'elles servent l'intérêt public.

En 2011, le CCSP a formé le Groupe de travail sur le cadre conceptuel afin de donner suite aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant les normes existantes et proposées, qui constituaient à leur avis une source de volatilité dans les résultats déclarés et avaient un effet de distorsion lors de la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner la pertinence des concepts et principes du cadre conceptuel actuel dans l'optique du secteur public.

Le Groupe de travail a d'abord cherché à obtenir les commentaires des parties prenantes sur les composantes essentielles du cadre conceptuel, car ce sont elles qui serviront d'assise à l'évaluation des fondements conceptuels actuels de la performance financière. Dans ce but, le Groupe de travail a publié deux documents de consultation, l'un intitulé Caractéristiques des entités du secteur public et l'autre, La mesure de la performance financière dans les états financiers du secteur public.

En mars 2015, le Groupe de travail a publié un troisième document de consultation où l'on proposait un nouveau modèle d'information financière et des principes – sous forme provisoire –ayant trait aux caractéristiques du secteur public, aux objectifs des états financiers, aux caractéristiques qualitatives, aux éléments ainsi qu'aux règles de constatation, de mesure et de présentation propres au secteur public. La période prévue pour la présentation de commentaires s'est terminée en août 2015.

Le Groupe de travail prépare actuellement un énoncé de principes qui tiendra compte des commentaires reçus en réponse aux trois documents de consultation, et il proposera un cadre conceptuel et un modèle d'information financière révisés pour les entités du secteur public. Le CCSP prévoit approuver l'énoncé de principes en 2007.

13.2 Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

Le but de ce projet est d'élaborer une norme qui traite de l'information relative aux obligations juridiques liées à la mise hors service d'une immobilisation corporelle faisant actuellement l'objet d'un usage productif. Par exemple, il peut exister des obligations associées à la mise hors service d'une installation de production d'électricité.

En août 2014, le CCSP a publié un énoncé de principes qui propose la création d'un nouveau

chapitre portant sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations corporelles contrôlées par une entité du secteur public. Les principaux éléments de ce document sont les suivants :

- Une obligation liée à la mise hors service doit être comptabilisée lorsqu'il existe une obligation juridique, implicite ou morale d'engager des coûts de mise hors service relativement à une immobilisation corporelle.
- Au moment de la comptabilisation initiale, l'entité fera augmenter du même montant que le passif la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe. Par conséquent, la comptabilisation initiale d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations fera augmenter la dette nette déclarée par l'entité du secteur public.
- L'estimation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations doit inclure les coûts directement attribuables aux activités de mise hors service, notamment les coûts au titre de l'exploitation, de l'entretien et du suivi de l'immobilisation qui sont postérieurs à la mise hors service.
- Le recours à une technique d'actualisation constitue souvent la meilleure méthode pour estimer le passif.
- La valeur comptable du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service doit être revue à chaque date de déclaration financière.
- Les réévaluations ultérieures du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service peuvent entraîner soit une variation de la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe, soit une charge.

Le CCSP a accueilli les commentaires sur les propositions jusqu'en septembre 2014. Les répondants étaient en général d'accord avec les principales propositions. La prochaine étape du projet consistera à publier un exposé-sondage au premier trimestre de 2017.

13.3 Revenus

Il y a deux sources importantes de revenus gouvernementaux – les paiements de transfert et les revenus fiscaux – qui sont examinées dans les chapitres SP 3410, *Paiements de transfert*, et SP 3510, *Recettes fiscales*, du *Manuel de comptabilité pour le secteur public* (le Manuel) de CPA Canada. Toutefois, le Manuel n'aborde pas de façon spécifique les autres revenus.

En septembre 2011, le CCSP a approuvé un projet modifié portant sur les revenus pour remédier aux indications limitées du Manuel à propos de certains revenus qui sont courants dans le secteur public. Le CCSP ne visait pas à examiner les normes actuelles sur les revenus; il voulait plutôt mettre de l'avant des indications générales pour répondre aux questions concernant le moment où constater les revenus et la façon de les mesurer et de les présenter dans les états financiers.

En août 2013, le CCSP a publié un énoncé de principes dont les propositions peuvent avoir une incidence sur la comptabilisation d'un large éventail de revenus. Le but du projet et de l'énoncé de principes est de publier un nouveau chapitre sur les revenus s'appliquant aux entités du secteur public qui se conforment au Manuel.

L'énoncé de principes traite principalement de deux grandes catégories de revenus : les opérations avec contrepartie, et les opérations unilatérales (sans contrepartie).

Également, l'énoncé de principes :

- indique que l'existence d'une obligation de prestation pour l'entité du secteur public qui reçoit le revenu est l'élément caractéristique d'une opération avec contrepartie;
- définit une obligation de prestation comme étant une promesse exécutoire de fournir un bien ou un service;
- rend compte du fait que les revenus tirés d'une opération avec contrepartie correspondent au respect des obligations de prestation pour l'entité du secteur public;

- prévoit la constatation des revenus imputables à des opérations unilatérales lorsque le pouvoir de revendiquer des ressources économiques existe et qu'un événement passé donne naissance à une créance sur ces ressources économiques;
- prévoit que les revenus ne sont pas réduits lorsque la recouvrabilité est incertaine; une provision correspondante pour créances douteuses est plutôt établie pour la créance connexe.

La prochaine étape du projet consistera à publier un exposé-sondage au premier trimestre de 2017.

13.4 Avantages sociaux

En décembre 2014, le CCSP a approuvé un projet sur les avantages sociaux pour améliorer les chapitres actuels du Manuel en prenant en compte les modifications qui ont été apportées aux concepts comptables connexes et les nouveaux types de régimes de retraite qui ont vu le jour depuis la publication des chapitres en question, il y a déjà des dizaines d'années. Le projet vise à examiner la version existante des chapitres SP 3250, *Avantages de retraite*, et SP 3255, *Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi*.

La première étape du projet portera sur les aspects relatifs aux mesures, comme le report des écarts entre résultats et prévisions, et sur les taux d'actualisation. Lors de la deuxième étape, on abordera les régimes de retraite non conventionnels, par exemple les régimes à risques partagés, de même que d'autres sujets importants, comme les régimes interemployeurs à prestations déterminées et les congés de maladie acquis.

Dans un premier temps, on lancera avant la fin de 2016 un appel à commentaires sur le report des écarts entre résultats et prévisions. Un appel à commentaires distinct sur les taux d'actualisation est prévu en 2017.

13.5 Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (ou PPP) sont de plus en plus courants dans le secteur public pour l'exécution de projets d'infrastructures publiques de grande envergure. En décembre 2015, le CCSP a approuvé un projet dans le but d'élaborer une norme traitant des questions de constatation, de mesure et de présentation d'information, et aussi de fournir une orientation sur la comptabilisation requise dans le cas des partenariats public-privé. Le CCSP prévoit publier un exposé de principes au premier trimestre de 2017.

14.0 Questions législatives

Aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Elle est également tenue, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

14.1 Approbation des dépenses par l'Assemblée législative

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative des budgets des dépenses détaillés faisant état des dépenses que chaque ministère prévoit engager dans le cadre de chacun de ses programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. À la suite d'un rapport du Comité, des motions d'adoption pour chacun des budgets des dépenses sélectionnés par ce dernier sont débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet

d'un vote. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés être adoptés par le Comité, présentés à l'Assemblée législative et approuvés par celle-ci.

Une fois les motions d'adoption approuvées, il reste à l'Assemblée législative à donner son approbation finale afin de conférer les autorisations de dépenser au moyen d'une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être dépensés par les ministères et les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée, conformément à ce qui est indiqué dans le budget des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses qu'elle autorise constituent des crédits votés. La *Loi de crédits de 2016*, qui porte sur l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016, a reçu la sanction royale le 24 mars 2016.

La loi de crédits reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, et parfois même après sa clôture seulement, de sorte que le gouvernement a habituellement besoin qu'on lui accorde un pouvoir de dépenser provisoire avant l'adoption de ladite loi. Pour l'exercice 2015-2016, l'Assemblée législative a adopté deux lois accordant des crédits provisoires, soit la *Loi de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2015-2016* et la *Loi supplémentaire de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2015-2016*. Ces lois ont reçu la sanction royale le 4 juin et le 10 décembre 2015, respectivement; elles autorisaient le gouvernement à affecter jusqu'à 124,1 milliards de dollars aux dépenses de la fonction publique, 4,9 milliards à des investissements et 219,5 millions, aux dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée. Les deux lois sont entrées en vigueur le 1er avril 2015 et ont conféré au gouvernement les autorisations requises pour engager des dépenses à compter du 1er avril 2015 jusqu'au moment où la Loi de crédits de 2016 a reçu la sanction royale, soit le 24 mars 2016.

Étant donné que les autorisations de dépenser accordées par la Loi de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2015-2016 et la Loi supplémentaire de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2015-2016 sont censées être temporaires, ces deux lois ont été abrogées lorsque la Loi de crédits de 2016 a reçu la sanction royale. La Loi de crédits de 2016 a en outre porté de 219,5 millions à 219,6 millions de dollars les dépenses totales autorisées pour les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée.

14.2 Mandats spéciaux

Si l'Assemblée législative ne siège pas, l'**article 1.0.7** de la *Loi sur l'administration financière* permet l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par décret et sont approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis pour l'exercice terminé le 31 mars 2016.

14.3 Arrêtés du Conseil du Trésor

L'article 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque ce montant est insuffisant pour réaliser l'objet de celles-ci. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés, qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice par le gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos lorsque tous les redressements finals découlant de notre audit ont été apportés et que les Comptes publics ont été publiés et ont été déposés devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et réédictée dans la *Loi sur l'administration financière* en décembre 2009, le paragraphe 5(4) de la loi abrogée a été maintenu et autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif

ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. Cette délégation demeure en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Depuis 2006, le Conseil du Trésor a délégué aux ministres le pouvoir de prendre des arrêtés pour les transferts entre programmes au sein de leur ministère, et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes de différents ministères ainsi que pour les affectations de crédits supplémentaires à même le fonds de prévoyance. Les affectations de crédits supplémentaires constituent des arrêtés du Conseil du Trésor, aux termes desquels l'affectation de crédits est compensée par une réduction équivalente du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La **figure 10** présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés pris par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

La **figure 11** résume les arrêtés du Conseil du Trésor au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2016, selon le mois où les arrêtés ont été pris.

Conformément au *Règlement de l'Assemblée législative*, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans la *Gazette de l'Ontario*, avec des renseignements explicatifs. Les arrêtés pris en 2015-2016 doivent en principe être publiés dans la *Gazette de l'Ontario* en décembre 2016. L'**annexe 4** du présent rapport présente la liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor en 2015-2016, y compris les montants autorisés et les montants dépensés.

14.4 Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse mention dans son rapport annuel.

En conséquence, la **figure 12** fait état des transferts effectués à même le crédit 202 dans le Budget des dépenses 2015-2016.

14.5 Créances irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil

Figure 10 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, de 2011-2012 à 2015-2016 (millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

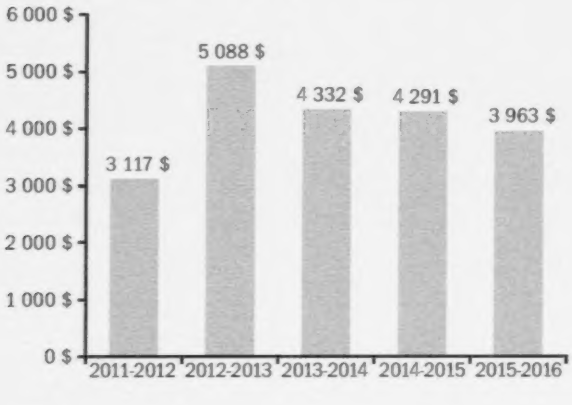


Figure 11 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor par mois en 2015-2016

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de publication	Nombre	Autorisations (millions de dollars)
Avril 2015 – février 2016	67	2 093
Mars 2016	29	1 444
Avril 2016	7	115
Août 2016	7	310
Total	**110**	**3 963**

Figure 12 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2015-2016

Source des données : Commission de régie interne

Du :		$
Poste 5	Commissariat aux services en français	(28 800)
Au :		
Poste 1	Commissaire à l'environnement	28 800

peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation de tout montant exigible envers la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être déclarés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2015-2016, des sommes totalisant 396 millions de dollars, payables à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux, ont été radiées. (Le chiffre correspondant en 2014-2015 était de 354,5 millions de dollars.) Les sommes suivantes ont été radiées en 2015-2016 à titre de créances irrécouvrables :

- 124,2 millions de dollars au titre de la taxe de vente au détail (107,4 millions en 2014-2015);
- 98,9 millions de dollars au titre de l'impôt des sociétés (101,1 millions en 2014-2015);
- 65,3 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (11,8 millions en 2014-2015);
- 50,9 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (59,7 millions en 2014-2015);
- 20,3 millions de dollars au titre de l'impôt-santé des employeurs (15,4 millions en 2014-2015);
- 36,4 millions au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux (59,1 millions en 2014-2015).

Le volume 2 des Comptes publics de 2015-2016 présente un résumé des radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans la préparation des états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. La plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. Cela dit, les montants effectivement radiés doivent quand même être approuvés par décret.

Annexe : Barème des frais audité pour l'initiative de régime de retraite de l'Ontario préparé par le ministère des Finances

Sources des données : barème préparé par le ministère des Finances; opinion d'audit préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Responsibility for Financial Reporting

The accompanying Schedule of Costs for the Ontario Retirement Pension Plan initiative (the "Schedule") has been prepared in accordance with the basis of accounting described in Note 2 to the Schedule. The preparation, presentation and integrity of the Schedule are the responsibility of management. The Schedule includes amounts based on best estimates and judgments. Management has determined such amounts on a reasonable basis in order to ensure that the Schedule is presented properly within reasonable limits of materiality in light of the information available up to September 29, 2016.

Management maintains a system of internal controls designed to provide reasonable assurance that the assets are safeguarded and that reliable financial information is available on a timely basis. The system includes formal policies and procedures and an organizational structure that provides for appropriate delegation of authority and segregation of responsibilities. An internal audit function independently evaluates the effectiveness of these internal controls on an ongoing basis and reports its findings to the Ministry.

The Schedule has been audited by the Office of the Auditor General of Ontario. The Auditor's responsibility is to express an opinion on whether the Schedule is prepared, in all material respects, to present on an accrual basis all costs associated with the Ontario Retirement Pension Plan initiative in accordance with the basis of accounting described in Note 2 to the Schedule. The Independent Auditor's Report outlines the scope of the Auditor's examination and opinion.

On behalf of management:

Scott Thompson
Deputy Minister of Finance

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Independent Auditor's Report

To the Minister of Finance

I have audited the accompanying Schedule of Costs for the Ontario Retirement Pension Plan initiative (the "Schedule") for the period from October 1, 2013 to July 15, 2016. The Schedule has been prepared by management based on the financial reporting provisions defined in the basis of accounting section below.

Management's Responsibility for the Schedule

The Ministry of Finance is responsible for the preparation of the Schedule in accordance with the basis of accounting defined in Note 2 to the Schedule and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of the Schedule that is free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

My responsibility is to express an opinion on the Schedule based on my audit. I conducted my audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that I comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the Schedule is free from material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the Schedule. The procedures selected depend on the auditor's judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the Schedule, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, the auditor considers internal control relevant to the entity's preparation of the Schedule in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the entity's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the Schedule.

I believe that the audit evidence I have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for my audit opinion.

Opinion

In my opinion, the Schedule of Costs for the Ontario Retirement Pension Plan initiative, for the period from October 1, 2013 to July 15, 2016, is prepared in all material respects, in accordance with the financial reporting provisions defined in the basis of accounting section below.

Basis of Accounting and Restriction on Use

Without modifying my opinion, I draw attention to Note 2 of the Schedule which describes the basis of accounting for Ontario Retirement Pension Plan costs. The Schedule was prepared to assist the Ministry of Finance in disclosing costs related to the Ontario Retirement Pension Plan initiative.

Toronto, Ontario
September 29, 2016

Bonnie Lysyk, MBA, CPA, CA, LPA
Auditor General

Box 105, 15th Floor
20 Dundas Street West
Toronto, Ontario
M5G 2C2
416-327-2381
fax 416-327-9862
tty 416-327-6123

B.P. 105, 15e étage
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862
ats 416-327-6123

www.auditor.on.ca

Chapitre 2

Schedule of Costs for the Ontario Retirement Pension Plan (ORPP) initiative

For the Period from October 1, 2013 to July 15, 2016 (in thousands of dollars)

Ontario Retirement Pension Plan Administration Corporation (ORPPAC) Expenditures (Note 3)		
Consulting and Professional Services	$	18,357
Salaries and Employee Benefits		5,827
Legal Services		3,260
Other		945
Interest		93
		28,482
Less: Interest income		(87)
		28,395
Ministry of Finance Expenditures		
Ontario Retirement Pension Plan Implementation Secretariat (ORPPIS)		
Consulting and Professional Services		5,422
Salaries and Employee Benefits		4,693
Legal Services		1,500
Other		827
		12,442
Other Ministry of Finance Expenditures (excluding ORPPIS)		
Advertising Costs		8,208
Salaries and Employee Benefits		5,035
Other		539
Legal Services		396
Consulting and Professional Services		383
		14,561
Expenditures for the ORPP initiative before the undernoted		**55,398**
Provision for Contingent Expenses (Note 4)		15,000
Total Costs for the ORPP Initiative	**$**	**70,398**

Approved by:

Hon. Charles Sousa
Minister of Finance

Scott Thompson
Deputy Minister of Finance

Notes to the Schedule of Costs for the Ontario Retirement Pension Plan (ORPP) Initiative

1. **Background** — In October 2013, the Province began to explore options for an Ontario supplemental pension plan. On May 1, 2014, the Province announced that it was proceeding with the development of a new mandatory pension plan called Ontario Retirement Pension Plan. In November 2014, the government established the ORPP Implementation Secretariat (ORPPIS) to oversee the policy, legislative, governance and operational foundations of the ORPP. In November 2015, the government established an agency responsible for delivering the ORPP; the agency was named the ORPP Administration Corporation (ORPPAC). On June 20, 2016, Canada's finance ministers met and agreed in principle to enhance the Canada Pension Plan. Following this agreement in principle, the Province stated that it would not proceed with establishing the ORPP.
2. **Basis of Accounting** — The Schedule was prepared to present on an accrual basis all costs associated with the Ontario Retirement Pension Plan Initiative. The Schedule of Costs for the Ontario Retirement Pension Plan initiative shows costs incurred by ORPPAC and various other divisions at the Ministry of Finance.
3. **Ontario Retirement Pension Plan Administration Corporation Expenditures** — As of July 15, 2016, the Province had provided $31M in loans to ORPPAC to cover the ORPP start-up and operating costs. In September 2016, the government approved a remission order to forgive the loan and ORPPAC has returned $2.6M to the government from its bank account as surplus funds.
4. **Provision for Contingent Expenses** — The provision for contingent expenses includes the ORPPAC office space lease ($12 M) and other potential vendor and employee costs. The majority of this expense was associated with the office space lease. The Ministry of Infrastructure and Infrastructure Ontario is in the process of transferring the office space lease to the General Real Estate Portfolio of Infrastructure Ontario.

Chapitre 3

Rapport sur les audits de l'optimisation des ressources

L'objet de nos audits de l'optimisation des ressources consiste à examiner la qualité de la gestion des programmes et des activités des ministères, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces audits sont menés en application du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui dispose que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes ont été engagées sans égard adéquat à l'économie et à l'efficience, ou des cas où l'on n'avait pas établi de procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet. S'il y a lieu, ces audits englobent également les questions reliées à la conformité. Essentiellement, les audits de l'optimisation des ressources abordent les activités sous-jacentes du programme ministériel ou de l'organisme audité afin d'en évaluer la rentabilité ainsi que le niveau de service offert au public. Le présent chapitre contient les conclusions, les observations et les recommandations des audits de l'optimisation des ressources menés au cours du dernier exercice.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic audités cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de différents critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité sous l'angle du public et de sécurité publique, de même que les résultats des audits antérieurs et des activités de suivi connexes.

Nous planifions et exécutons les travaux associés à nos audits de l'optimisation des ressources, et nous présentons des rapports à ce sujet, en respectant les normes professionnelles applicables aux missions de certification qui ont été établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (anciennement l'Institut Canadien des Comptables Agréés), lesquelles englobent les audits de l'optimisation des ressources ainsi que les audits de conformité. Ces normes comprennent la tenue de sondages et d'autres procédures que nous jugeons nécessaires, dont l'obtention de conseils d'experts de l'extérieur lorsque cela est nécessaire.

Avant d'entreprendre un audit, notre personnel procède à une recherche approfondie sur le domaine visé et rencontre les représentants de l'entité auditée pour discuter du point central de l'audit, y compris ses objectifs et critères. Au cours de l'audit, notre personnel maintient un dialogue constant avec l'entité auditée afin de surveiller la progression de l'audit et de garder les lignes de communication ouvertes. À la fin des travaux sur place, nous discutons des questions importantes avec l'entité auditée, puis nous rédigeons un rapport provisoire. Les cadres supérieurs responsables de l'audit rencontrent ensuite la haute direction de l'entité auditée pour discuter du rapport provisoire et des réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur

parapublic, nous avons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire.

Après la rédaction de la version définitive de chaque rapport d'audit de l'optimisation des ressources et des réponses connexes, les rapports sont intégrés au rapport annuel sous forme de sections du présent chapitre.

Chapitre 3

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Section **3.01**

Services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

1.0 Résumé

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) accorde un financement pour les services communautaires de santé mentale en Ontario—tels que les services de consultation et de thérapie, de traitement intensif, de consultation et d'évaluation spécialisées, et de soutien en cas de crise—aux familles ainsi qu'aux enfants et aux jeunes (de la naissance à 18 ans) qui éprouvent ou sont à risque d'éprouver des problèmes de santé mentale, des maladies mentales ou des troubles mentaux, notamment la dépression, l'anxiété et l'hyperactivité avec déficit de l'attention.

En 2015-2016, le Ministère a octroyé 438 millions de dollars en paiements de transfert dans le cadre de son Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes (SMEJ) à plus de 400 fournisseurs de services, y compris les organismes qui offrent principalement des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes, et aux organismes multiservices qui exécutent d'autres programmes financés par le Ministère. Ces fournisseurs et organismes ont déclaré plus de 120 000 clients inscrits.

Dans le présent audit, nous avons constaté que de nombreuses questions soulevées dans notre audit de 2003 du Programme de SMEJ demeurent préoccupantes. En particulier, nous avons remarqué que le Ministère n'assure toujours pas de surveillance et d'administration efficace du Programme pour que les enfants et les jeunes ayant besoin de services de santé mentale reçoivent des services rapides, adéquats et efficaces, et que leur prestation soit efficiente. Le Ministère a établi des attentes relatives à l'exécution du Programme, mais il ne fait pas de suivi auprès des organismes pour vérifier s'ils les respectent. De plus, les attentes sont parfois ambiguës, ce qui donne lieu à la prestation incohérente des services par les différents organismes.

Comme observé dans l'audit de 2003 des services communautaires de santé mentale aux enfants et aux jeunes, le Ministère continue de financer ces organismes essentiellement en se basant sur les dépenses historiques, au lieu de tenir compte des besoins actuels en santé mentale des enfants et des jeunes que les organismes servent. Nous avons constaté que le coût des organismes par client servi fluctue grandement, ce qui peut dénoter une certaine inégalité financière entre les organismes, mais le Ministère n'a pas évalué ces écarts afin de déterminer s'ils étaient raisonnables. De plus, comme noté dans notre audit de 2003, le Ministère ne mesure pas le rendement des organismes individuels par rapport aux objectifs, et ne fait pas de suivi efficace des résultats des clients ou

du rendement général du Programme par rapport à des objectifs mesurables et significatifs.

Le nombre de visites des urgences par les enfants et les jeunes et d'hospitalisations pour des problèmes de santé mentale a augmenté de plus de 50 % depuis 2008-2009. Cette tendance signale un problème croissant, mais le Ministère n'a pas analysé les raisons de l'augmentation.

Dans le présent audit, nous avions aussi constaté que les quatre organismes visités ne respectaient pas toujours les attentes du Ministère relatives à la prestation des services. Par surcroît, aucun organisme n'effectue de suivi efficace des résultats des enfants et des jeunes pour s'assurer qu'ils reçoivent des services de santé mentale opportuns, adaptés et efficaces pour répondre à leurs besoins évalués.

Nous présentons ci-dessous certaines préoccupations particulières concernant la prestation des services de santé mentale par les organismes :

- **Les organismes n'appuyaient pas toujours la transition des enfants et des jeunes mis en congé vers d'autres fournisseurs de services, ce qui compromettait les progrès réalisés dans les traitements.** Aucun des quatre organismes audités n'a adopté de politique pour orienter les interventions du personnel dans la mise en congé des clients, qui font la transition à un autre fournisseur de services. La gestion des transitions est importante pour maintenir la continuité des services pour les clients, afin de ne pas compromettre les progrès attribuables aux traitements. Dans un organisme, nous avons relevé des cas de clients qui ont été mis en congé et confiés aux soins d'une société d'aide à l'enfance alors qu'ils avaient toujours besoin de services et qu'ils n'avaient pas reçu d'aide à la transition à un autre fournisseur de services de santé mentale. Chez un autre organisme, 50 % des dossiers des clients sortants que nous avons examinés comprenaient une recommandation de l'organisme de les diriger vers un autre fournisseur de services. Toutefois, l'organisme n'avait pas collaboré avec le fournisseur de services recommandé pour faciliter la transition, comme s'y attend le Ministère.
- **Les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes ne sont pas évalués de façon uniforme, ce qui accroît le risque de décisions incohérentes relatives aux services.** Les organismes doivent évaluer les besoins des enfants et des jeunes en utilisant des outils normalisés fondés sur des données probantes, afin d'améliorer l'uniformité et l'objectivité des évaluations. Nous avons cependant constaté que ces outils n'avaient pas été remplis, ou il n'était pas évident que les résultats des évaluations effectuées à l'aide des outils aient servi à dresser les plans de services initiaux, dans environ 50 % à 100 % des cas examinés à trois des quatre organismes visités. Nous avons aussi remarqué, dans près de 20 % à 100 % des cas examinés, que les quatre organismes n'avaient pas rempli les outils d'évaluation, ou il n'était pas évident qu'ils aient utilisé les résultats des outils pour évaluer périodiquement les services de santé mentale fournis aux enfants et aux jeunes, afin de mettre à jour les plans de services et d'appuyer les décisions concernant leur mise en congé.
- **En l'absence d'orientation du Ministère, les délais d'examen des plans de services variaient entre les organismes, ce qui accroît le risque de retard dans la prestation de services aux enfants et aux jeunes adaptés** à leurs besoins. Alors que le Ministère exige des organismes qu'ils examinent régulièrement le plan de services de chaque client, il n'a pas prescrit de délai pour ce faire. Nous avons noté que les organismes visités avaient établi différents délais pour l'examen des plans de services, qui variaient de trois à six mois. Dans certains cas, deux organismes audités ne respectaient pas le délai fixé ou n'examinaient pas les plans de services comme exigé par le Ministère.

- **La santé mentale des enfants et des jeunes risque de se détériorer pendant qu'ils attendent les services, mais la surveillance des temps d'attente et de leur incidence laisse à désirer.** Les organismes visités ne surveillent pas les tendances des temps d'attente pour déterminer s'ils sont raisonnables et pour cerner les problèmes qui peuvent nécessiter un suivi ou une mesure corrective. De plus, la majorité des chargés de cas dans les organismes auxquels nous avons parlé ont affirmé que la santé mentale de certains enfants, même jusqu'à la moitié, s'était détériorée pendant qu'ils attendaient des services, mais aucun organisme n'évalue les conséquences des temps d'attente pour la santé mentale des enfants et des jeunes en attente. Nous avons noté, dans trois des quatre organismes, que les temps d'attente moyens pour certains services en 2015-2016 excédaient six mois.
- **Les organismes ne surveillent et n'évaluent pas les résultats des clients pour déterminer s'ils bénéficient des services reçus.** Les organismes que nous avons visités ne consignent et ne déterminent pas systématiquement si leurs clients obtiennent des résultats favorables à la fin des services de santé mentale, comme l'exige le Ministère. Les quatre organismes n'effectuent pas de suivi des résultats des clients pour vérifier s'ils sont raisonnables et relever les tendances nécessitant un suivi ou des mesures correctives, de sorte que les enfants et les jeunes reçoivent des services de santé mentale adéquats et efficaces.
- **L'absence de supervision des décisions clés prises par les chargés de cas peut accroître le risque de conséquences nuisibles pour les enfants et les jeunes.** Ni le Ministère ni les quatre organismes audités n'exigent des superviseurs travaillant dans les organismes qu'ils examinent et approuvent les décisions et les documents clés des chargés de cas.

Nous présentons ci-après quelques-unes de nos préoccupations principales concernant l'administration du Programme de SMEJ par le Ministère :

- **Le Ministère ne finance pas les organismes en fonction des besoins actuels des enfants et des jeunes servis.** Comme signalé durant notre dernier audit du Programme en 2003, le Ministère continue d'affecter la majorité des fonds aux organismes en se basant sur les affectations antérieures, au lieu de tenir compte des besoins en santé mentale des enfants et des jeunes. Nous avons aussi constaté que le nouveau modèle de financement axé sur les besoins du Ministère, qu'il devait mettre en oeuvre en 2016, a été retardé et qu'il n'a pas fixé de nouvelle échéance.
- **Le Ministère ne communique pas aux organismes des attentes claires au sujet du Programme et il ne surveille pas suffisamment les services qu'ils fournissent afin d'atténuer le risque de prestation incohérente des services.** Le Ministère a établi des attentes minimales concernant la prestation des services, mais il n'a pas mis en place de processus pour vérifier si les organismes les satisfont. Nous avons relevé de nombreux cas où les attentes n'avaient pas été respectées. Nous avons aussi noté qu'à certains égards, les attentes du Ministère demeurent générales, ce qui accroît le risque que les organismes les interprètent et les appliquent de manière incohérente. Par exemple, le Ministère exige que les clients sur les listes d'attente soient informés périodiquement de leur statut, mais il n'a pas précisé d'intervalle pour ce faire. Par conséquent, un seul organisme a adopté une politique et un calendrier pour informer les clients de leur position sur les listes d'attente.
- **Le Ministère ne vérifie pas si les importants écarts entre les organismes sont raisonnables pour ce qui est des coûts par client et du nombre de clients par chargé de cas, afin de contribuer à l'efficience et à l'efficacité des organismes.** Il collecte des

renseignements auprès des organismes sur les services qu'ils offrent, leurs niveaux de dotation et leur situation financière. Toutefois, il n'analyse pas cette information pour déterminer si l'important écart entre les organismes quant aux coûts par client et au nombre de cas par employé est raisonnable. Nous avons analysé ces données pour 2015-2016 de l'ensemble des organismes et avons relevé d'importants écarts qui justifient un suivi du Ministère. Par exemple, nous avons examiné les coûts de la prestation de cinq services de santé mentale, et avons constaté qu'un organisme sur cinq environ déclarait des coûts moyens par client qui étaient au moins 50 % plus élevés que la moyenne provinciale. De plus, entre 16 % et 24 % des organismes ont déclaré une charge de travail moyenne par chargé de cas qui dépassait d'au moins 50 % la moyenne provinciale pour ces services.

- **Le Ministère ne suit pas le rendement du Programme ou des organismes afin de prendre les mesures correctives nécessaires et ne recueille pas de données sur tous ses indicateurs de rendement existants.** Le Ministère a adopté 13 nouveaux indicateurs de rendement en 2014-2015, mais il ne collecte pas de données sur trois d'entre eux et n'a pas fixé d'objectif pour chaque indicateur avec lequel mesurer les résultats. De plus, même si les organismes présentent leurs données au regard des indicateurs, le Ministère n'analyse pas les résultats pour déterminer si un suivi et des mesures correctives sont nécessaires auprès d'organismes particuliers. Notre analyse des données du Ministère a relevé des écarts pour lesquels ce dernier a intérêt à faire un suivi. Par exemple, près d'un organisme sur cinq a déclaré des temps d'attente moyens pour les services de traitement intensif qui étaient au moins 50 % plus longs que la moyenne provinciale de 89 jours. De plus, près d'un tiers des organismes ont déclaré que moins de 50 % des enfants et des jeunes, dont le service était terminé, avait réagi favorablement au traitement, comparé à la moyenne provinciale de 64 %.
- **Une meilleure coordination avec les autres ministères améliorerait la prestation des services de santé mentale et les résultats des enfants et des jeunes.** Au cours de la période où le Ministère était chargé de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances (la Stratégie), soit de 2011-2012 à 2013-2014, il n'a pas collaboré avec les autres ministères participants pour trouver des occasions d'améliorer la livraison des services de santé mentale dans la province. En 2014, la responsabilité de la Stratégie a été confiée au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Depuis 2012, le Ministère est responsable de mettre en oeuvre le plan Pour l'avancement de la santé mentale et a pris plusieurs mesures pour bonifier le Programme, dont voici quelques exemples :

- définir les services essentiels de santé mentale fournis par les organismes;
- élaborer et mettre en place un modèle de financement équitable des services essentiels de santé mentale fournis par les organismes, qui tient compte des besoins des collectivités;
- désigner des organismes dans les différentes régions qui sont responsables de la planification et de la prestation des services essentiels de santé mentale. Il leur revient aussi de créer des parcours clairs d'accès aux services essentiels et aux services offerts par d'autres secteurs, dont l'éducation et la santé, pour que les parents sachent où obtenir de l'aide et la marche à suivre pour recevoir rapidement des services.

Cependant, nous avons noté que bien que la mise en oeuvre du plan Pour l'avancement de la santé mentale devait être réalisée sur un horizon de trois ans, elle a été retardée et nous ne savons pas quand le plan sera pleinement mis en oeuvre.

Le présent rapport renferme 11 recommandations comportant 22 mesures de suivi.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) apprécie le travail de la vérificatrice générale de même que ses conseils sur la manière d'améliorer davantage les services de santé mentale pour les enfants et les jeunes (SMEJ) en Ontario. Nous nous engageons à donner suite aux recommandations en vue de mieux répondre aux besoins des jeunes personnes en matière de santé mentale.

Dans le cadre de la conception du plan d'action Pour l'avancement de la santé mentale et de la mise au point de services de santé mentale essentiels, le Ministère a tenu des consultations afin d'intégrer les opinions et les commentaires formulés par le secteur de la SMEJ, les ministères partenaires, le Comité des parents et des jeunes pour l'amélioration du système et le groupe d'expert sur l'amélioration du système.

Le Ministère souhaite poursuivre la transformation du système de SMEJ qui a déjà été entreprise, afin d'améliorer les services. Il prend appui à cette fin sur les travaux qui sont en cours et qui ont déjà débouché sur des améliorations au niveau de l'efficacité, de la surveillance et de la responsabilisation du système de SMEJ de l'Ontario. En outre, le Ministère s'engage à peaufiner les mesures de rendement et à renforcer la surveillance en se servant d'outils de reddition de comptes.

RÉPONSE GLOBALE DES ORGANISMES DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE AUX ENFANTS ET AUX JEUNES ET DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS ONTARIO

Il s'agit d'une réponse collective de quatre organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) qui ont été audités et de Santé mentale pour enfants Ontario (SMEO). SMEO représente plus de 85 organismes communautaires de SMEJ accrédités qui fournissent des traitements en santé mentale spécialisés aux enfants, aux jeunes et aux familles, y compris à ceux qui souffrent des maladies mentales les plus graves. Nous souscrivons au principe de meilleurs services à un nombre accru d'enfants et de jeunes formulé par la vérificatrice générale, qui sous-tend le présent audit.

Dans le contexte actuel d'une demande de services constamment à la hausse et des hausses limitées du financement au cours des 10 dernières années, les organismes de services SMEJ peuvent difficilement satisfaire aux nouvelles attentes du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) en matière de prestations de services et maintenir les niveaux de service actuels. À l'avenir les organismes de services SMEJ et SMEO travailleront en collaboration avec le Ministère pour déterminer comment ils peuvent s'y prendre pour répondre à toutes les attentes en matière de prestation de services tout en fournissant aux enfants et aux jeunes des services qui répondent davantage à leurs besoins, en temps opportun.

Notre vision consiste à mettre sur pied un régime exceptionnel de services de santé mentale pour les enfants de l'Ontario, et nous sommes déterminés à accorder la priorité à la qualité de ces services. Compte tenu du présent rapport, nous recommandons au Ministère – en partenariat avec SMEO, les organismes de services SMEJ, d'autres intervenants clés et les enfants, les jeunes et les familles – d'élaborer une stratégie provinciale sur la qualité qui inclut :

- des normes de service provinciales (par exemple, des normes en matière d'admissions, de temps d'attente, d'expérience du client, et de résultats pour le client);
- une mesure du rendement exhaustive;
- des ressources à l'appui de la stratégie.

Nous remercions la vérificatrice générale de nous avoir donné la possibilité de réfléchir à la manière dont nous pouvons améliorer notre régime de soins. Les organismes de services SMEJ atténuent la pression qui est exercée sur

d'autres secteurs, comme ceux de l'éducation et de la santé. Le Ministère doit exercer un leadership financier rigoureux pour que se poursuivent les travaux en vue de mettre en place un régime de soins de qualité supérieure. Nous nous engageons à collaborer avec le gouvernement, en tant que partenaires, à toutes les étapes de ce processus.

2.0 Contexte

Se reporter au **chapitre 1** pour des renseignements complémentaires sur les services de santé mentale en Ontario.

2.1 Aperçu

La santé mentale des enfants et des jeunes de l'Ontario représente un important enjeu de santé. Près d'un Ontarien sur cinq éprouvera un problème de santé mentale au cours de sa vie, dont la majorité commence durant l'enfance ou l'adolescence.

La méthode utilisée pour livrer les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes et la responsabilité à cet égard ont changé depuis les quatre dernières décennies. À la fin des années 1970, la responsabilité de la santé mentale des enfants et des jeunes, qui relevait du ministère de la Santé, a été confiée au ministère des Services sociaux et communautaires. Auparavant, les services étaient principalement offerts par les établissements médicaux, comme les hôpitaux et les centres de traitement en santé mentale pour enfants, et comprenaient les évaluations et les thérapies psychiatriques. Le transfert, des services institutionnels aux services communautaires, s'inscrivait dans une importante restructuration des services sociaux entreprise par le gouvernement. L'augmentation des services communautaires a suivi, et la planification des services était largement fonction des décisions prises dans les collectivités, avec une orientation limitée du gouvernement provincial concernant l'engagement des fonds.

En 2003, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a été créé. À l'heure actuelle, il finance et fournit des programmes et services communautaires de santé mentale pour les enfants et les jeunes de l'Ontario. Ces programmes et services sont destinés aux enfants et aux jeunes (ainsi qu'à leur famille), de leur naissance jusqu'à 18 ans, qui éprouvent ou risquent d'éprouver des problèmes de santé mentale, des maladies mentales ou des troubles mentaux.

En plus des services offerts et financés par le Ministère, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée fournit et finance également des services de santé mentale, notamment les soins primaires, les services psychiatriques, les services de traitement de la toxicomanie et de santé mentale en milieu hospitalier, et les programmes pour les troubles de l'alimentation. En outre, le ministère de l'Éducation assume un rôle dans la promotion de la bonne santé mentale et oriente les élèves vers les services de santé mentale appropriés.

Voici certains des troubles mentaux les plus communs chez les enfants et les jeunes :

- l'anxiété;
- le trouble d'hyperactivité avec déficit de l'attention;
- la dépression et les autres troubles de l'humeur;
- la schizophrénie;
- les troubles de l'alimentation.

Le Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes (Programme de SMEJ) est financé sous le régime de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (la Loi). Toutefois, le Programme de SMEJ n'est pas obligatoire en vertu de la Loi. Plutôt, les services prévus au Programme sont offerts en fonction des ressources disponibles.

Le Ministère fournit des services de SMEJ principalement au moyen de paiements de transfert à plus de 400 fournisseurs de services, y compris les organismes offrant surtout des services de SMEJ; les programmes de consultation externe en milieu

hospitalier; et les organismes multiservices qui, en plus des services de SMEJ, fournissent des services pour le compte d'un nombre de programmes financés par le Ministère, notamment les services et soutiens aux enfants autistes; les services de protection de l'enfance; les services aux enfants et jeunes ayant des besoins particuliers complexes; et les services de justice pour adolescents.

En 2015-2016, le Ministère a affecté 501 millions de dollars au Programme, dont 438 millions en paiements de transfert aux organismes de services de SMEJ et à d'autres fournisseurs pour offrir ces services. En 2015-2016, ces organismes ont déclaré plus de 120 000 clients inscrits et ont fourni des services aux enfants et aux jeunes, y compris les services de consultation et de thérapie, de traitement intensif, de consultation et d'évaluation spécialisées, et de soutien en cas de crise. Le Ministère finance également le Service de télésanté mentale, qui offre des évaluations psychiatriques et des recommandations relatives aux traitements par vidéoconférence aux régions rurales, éloignées et sous-desservies de la province; les programmes ciblés pour traiter les problèmes de santé mentale chez les enfants et les jeunes autochtones; et le Centre d'excellence en santé mentale des enfants et des ados de l'Ontario pour promouvoir la sensibilisation et diffuser de l'information sur les pratiques fondées sur des données probantes. En outre, le Ministère exploite directement le Child and Parent Resource Institute à London (Ontario), qui offre des services cliniques aux enfants et aux jeunes ayant des besoins complexes de santé mentale et de développement.

2.2 Coordination entre le Ministère et les autres ministères offrant des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

En juin 2011, le gouvernement de l'Ontario a lancé la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances (la Stratégie), *Esprit ouvert, esprit sain*, une stratégie décennale de prestation des services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie auprès des Ontariens, qui reposait sur une approche intégrée, coordonnée et efficace. La Stratégie visait les objectifs suivants :

- améliorer la santé mentale et le bien-être de l'ensemble de la population ontarienne;
- bâtir des collectivités saines, résilientes et accueillantes;
- repérer tôt les problèmes de santé mentale et les dépendances et intervenir;
- fournir, en temps opportun, des services de santé et d'autres services à la personne de haute qualité, intégrés et autogérés.

Le Ministère a dirigé la mise en oeuvre de la Stratégie pendant les trois premières années (2011-2012–2013-2014) en s'employant à augmenter et à améliorer les services et les soutiens pour les enfants et les jeunes dans trois secteurs clés : l'accès rapide à des services de grande qualité; l'identification et le soutien précoces; et l'aide aux enfants et aux jeunes vulnérables ayant des besoins uniques. Au cours de cette période, le gouvernement de l'Ontario a dépensé près de 190 millions de dollars pour appuyer la Stratégie. Dans le cadre de la Stratégie, plusieurs initiatives ont été entreprises par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation, et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle. Voir l'**annexe 1** pour la liste des initiatives principales.

Depuis 2014, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dirige la Stratégie. Il a modifié les orientations pour se concentrer sur les adultes, les jeunes en phase de transition, les transitions dans les soins, ainsi que les toxicomanies, la réforme du financement et la mesure du rendement dans l'ensemble du système.

2.3 Modifications des services de santé mentale pour les enfants et les jeunes financés par le Ministère

En novembre 2012, le gouvernement de l'Ontario a lancé *Pour l'avancement de la santé mentale : un système adapté aux besoins des enfants et des jeunes*. Le plan Pour l'avancement de la santé mentale (le Plan) est dirigé par le Ministère et prend appui sur la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances de 2011. Le but du Plan consiste à simplifier et à améliorer l'expérience des enfants et des jeunes ayant des problèmes de santé mentale et de leur famille pour qu'ils connaissent, quel que soit leur lieu de résidence en Ontario, les services de santé mentale qui sont offerts dans leur collectivité et la manière d'accéder aux services et aux soutiens qui répondent à leurs besoins. Lorsque le Plan a été annoncé, il était prévu que sa mise en oeuvre serait pleinement réalisée sur un horizon de trois ans.

Le Ministère a réalisé les activités suivantes pour mettre en oeuvre le Plan :

1) **Définir les services essentiels de santé mentale.** Le Ministère a formulé des définitions pour sept services communautaires essentiels de SMEJ. Ces services et leur définition sont présentés ci-après :
   - **Prévention ciblée**—Ces services sont axés sur la modification des opinions et des comportements, le développement des aptitudes et des compétences ou la sensibilisation au moyen de la diffusion d'information, de la formation et de programmes pour les populations à risque.
   - **Consultation et thérapie**—Ces services sont axés sur la réduction de la gravité des problèmes affectifs, sociaux, comportementaux et de maîtrise de soi des enfants et des jeunes, ou leur correction.
   - **Services brefs**—Ces services visent les mêmes objectifs que les services de consultation et de thérapie, mais sont de courte durée.
   - **Acquisition de compétences et soutien pour la famille**—Ces services visent à renforcer la capacité des familles à soutenir et à satisfaire les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes.
   - **Consultation et évaluation spécialisées**—Ces services sont conçus pour fournir des conseils en matière d'évaluation, de diagnostic, de pronostic ou de traitement des enfants ou des jeunes ayant des besoins en santé mentale.
   - **Soutien en cas de crise**—Ces services immédiats et de durée limitée sont fournis en réponse à une crise de santé mentale imminente ou à une situation d'urgence évaluée par un professionnel de la santé mentale, qui expose un enfant, un jeune ou d'autres personnes à des risques graves ou à des préjudices.
   - **Traitement intensif**—Ces services sont destinés aux enfants et aux jeunes chez qui l'on a diagnostiqué ou constaté des problèmes de santé mentale qui nuisent à leur aptitude à fonctionner dans certains domaines ou dans de nombreux domaines. Le traitement intensif comprend un ensemble de services.

2) **Désigner des organismes responsables de définir les secteurs de service à l'échelle de la province, qui seront chargés de planifier et de fournir les services essentiels de santé mentale et de créer des parcours d'accès clairs aux services.** Le Ministère a adopté le modèle des organismes responsables, selon lequel il conclut des marchés avec les organismes responsables des services essentiels de santé mentale fournis dans leur secteur de service désigné. Les organismes responsables doivent faire en sorte que tous les services essentiels de santé mentale définis par le Ministère sont disponibles et que l'ensemble des fournisseurs de ces services satisfait aux

attentes ministérielles minimales. De plus, ils doivent surveiller et évaluer le rendement de ces services afin de favoriser leur amélioration continue. Il leur revient aussi de créer des parcours clairs à ces services et à ceux fournis par d'autres partenaires sectoriels dans leur secteur de service, tels que l'éducation et la santé, pour que les parents sachent où obtenir de l'aide et la façon de recevoir rapidement des services. Le Ministère a défini 33 secteurs de service géographiques en Ontario et, jusqu'à présent, a désigné des organismes responsables dans 31 de ces secteurs.

3) **Créer un modèle de financement transparent et équitable.** Le Ministère a engagé un consultant pour l'aider à élaborer un modèle de financement équitable des services essentiels de SMEJ qui tient compte des besoins communautaires.

2.4 Normes de prestation des services de santé mentale pour les enfants et les jeunes

En 2013, à l'appui de ses activités pour donner suite au plan Pour l'avancement de la santé mentale, le Ministère a publié un cadre provisoire pour les services de SMEJ. Le cadre comprenait les définitions des sept services communautaires essentiels de SMEJ (décrits à la **section 2.3**) et exposait les attentes minimales relatives à leur prestation, que les organismes de services de SMEJ devaient satisfaire à compter de 2014-2015. C'était la première fois que le Ministère établissait des normes de prestation pour l'ensemble des services essentiels de SMEJ qu'il finance. En juillet 2015, le Ministère a mis à jour ses attentes minimales en publiant les *Lignes directrices et exigences n° 01 : Services essentiels et principaux processus*, dans lesquelles il précisait ses attentes relatives à la prestation des services essentiels de santé mentale, soit du premier contact d'un client avec un organisme jusqu'à sa mise en congé après la fin des services de santé mentale.

2.4.1 Admission et admissibilité

À l'heure actuelle, les enfants, les jeunes et les parents peuvent utiliser différents moyens pour accéder aux services de SMEJ auprès d'un organisme, notamment le contacter directement ou y être aiguillés par un professionnel de la santé ou l'école. Le processus d'admission représente souvent le premier point de contact avec le système de services de SMEJ pour l'enfant, le jeune ou la famille.

Dans le cadre du processus d'admission, un organisme de services de SMEJ doit confirmer l'admissibilité des enfants et des adolescents. Les clients admissibles sont les enfants et les adolescents de moins de 18 ans aux prises avec des problèmes de santé mentale de niveau deux, trois ou quatre, selon le continuum des services et des soutiens de SMEJ axés sur les besoins du Ministère, illustré à l'**annexe 2**. Les organismes de services de SMEJ doivent aussi évaluer les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes et leur urgence, au moyen des outils d'évaluation fondés sur des données probantes. Les enfants et les jeunes sont ensuite classés en ordre de priorité pour l'accès aux services, en fonction du besoin et de l'urgence, et une intervention et un soutien immédiats sont fournis à ceux en situation de crise (par exemple un comportement impulsif d'automutilation).

2.4.2 Évaluation, planification et examen des services, et mise en congé

Les organismes de services de SMEJ doivent évaluer les forces, les besoins et les risques des enfants et des jeunes en procédant à la fois à des entrevues et observations et en utilisant les outils normalisés fondés sur des données probantes. L'information recueillie sert ensuite à déterminer les besoins de service et de traitement en santé mentale du client aux fins de la priorisation, lorsque le niveau de risque associé au problème de santé mentale est élevé; à dresser un plan de services pour le traite-

ment; et à établir des données de référence pour le suivi et la mesure des résultats.

Les organismes de services de SMEJ doivent collaborer avec chaque enfant ou jeune et sa famille pour rédiger un plan de services, qui servira à orienter et à suivre le processus de traitement en santé mentale du client. Le plan de services indique les besoins de l'enfant ou du jeune et les services à fournir pour répondre à ces besoins. Il précise aussi l'entité responsable de la prestation des services de traitement, ainsi que les buts et objectifs à atteindre.

Les organismes de services de SMEJ examinent régulièrement les plans de services pour suivre les résultats et l'état des clients à mesure que les services sont fournis. Cela comprend évaluer l'efficacité des traitements en utilisant l'information obtenue par différents moyens, tels que les entrevues, les observations et les outils normalisés fondés sur des données probantes. Le plan de services doit être mis à jour lorsque les besoins du client changent, des services sont ajoutés ou modifiés, ou que le client est mis en congé parce qu'il a terminé les services à l'organisme.

La mise en congé d'un enfant ou d'un jeune d'un organisme de services de SMEJ doit s'inscrire dans un processus concerté entre l'organisme et l'enfant ou le jeune et la famille. Une mise en congé écrite doit être préparée pour chaque client. Généralement, les clients sont mis en congé d'un organisme parce qu'ils ont accompli leurs objectifs de traitement ou parce que l'organisme ne croit pas qu'ils peuvent progresser en leur offrant les services accessibles. Une mise en congé a aussi lieu lorsque l'enfant, le jeune ou la famille décide de mettre fin aux services.

2.4.3 Transition à d'autres services et suivi après la mise en congé

Lorsqu'un enfant ou jeune est mis en congé par un organisme de services de SMEJ et qu'il est dirigé vers un autre organisme ou un autre système de services, tel que le système d'éducation ou de santé mentale pour adultes, l'organisme doit collaborer avec l'enfant ou le jeune, sa famille et le fournisseur de services vers lequel l'enfant ou le jeune est dirigé afin de faciliter la continuité des soins et de compromettre le moins possible les progrès en santé mentale réalisés.

Après la mise en congé, il est considéré comme une pratique exemplaire pour l'organisme de faire un suivi auprès de l'enfant ou de l'adolescent dans un délai de trois à six mois. Le suivi vise à évaluer l'état de santé mentale de l'enfant ou de l'adolescent et à faciliter l'accès aux services au besoin.

2.5 Financement versé aux organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes

Les paiements de transfert versés aux organismes de services de SMEJ (comme illustré à la **figure 1**) et à d'autres fournisseurs de services pour offrir ces services ont totalisé 438 millions de dollars en 2015-2016, une hausse de près de 62 millions (16 %) par rapport au montant de 376 millions en 2007-2008, au moment de notre dernier audit des organismes de services de SMEJ. Cette hausse s'explique principalement par les nouveaux programmes et initiatives lancés par le Ministère en réponse à la Stratégie, dont il a été question à la **section 2.2**.

Le Ministère octroie essentiellement les fonds aux organismes de services de SMEJ en fonction des affectations antérieures. Afin de donner suite au plan Pour l'avancement de la santé mentale (décrit à la **section 2.3**), le Ministère a engagé un consultant, qui élabore présentement un modèle de financement qui servira à allouer les fonds à chacun des 33 secteurs de service établis par le Ministère. Selon les objectifs ministériels associés au nouveau modèle, les fonds seront :

- répartis en se basant sur une définition cohérente des services de SMEJ dont les collectivités ont besoin et les régions géographiques délimitées;

Figure 1: Paiements de transfert ministériels aux organismes de services de santé mentale aux enfants et jeunes (SMEJ), 2007-2008–2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Financement de base pour les services de SMEJ	374	376	378	383	385	382	387	411	413
Nouvelles Initiatives									
Nouveau personnel des organismes communautaires	–	–	–	–	11	19	19	–	–
Nouveaux travailleurs en santé mentale dans les écoles	–	–	–	–	5	12	13	–	–
Travailleurs autochtones en santé mentale et toxicomanie	–	–	–	–	–	3	8	8	9
Refonte du système des organismes responsables des services de SMEJ[1]	–	–	–	–	–	–	–	2	10
Autre	2	2	2	3	3	3	5	7	6
Total	**376[2]**	**378[2]**	**380[2]**	**386[2]**	**404[2]**	**419[2]**	**432**	**428**	**438**

1. Financement octroyé aux organismes pour qu'ils soient pleinement fonctionnels à titre d'organismes responsables.
2. Exclut les paiements de transfert pour les besoins particuliers complexes, qui avant 2013-2014 étaient intégrés aux paiements de transfert pour les services de SMEJ.

- alloués en appliquant un cadre cohérent, transparent, équitable, durable et adapté aux besoins des collectivités.

2.6 Surveillance, mesure du rendement et compte rendu

Le Ministère est chargé de surveiller l'efficacité du Programme de SMEJ et des organismes qui fournissent les services de SMEJ. Avant 2014-2015, le Ministère avait établi deux indicateurs de rendement des services de SMEJ—un se rapportant aux temps d'attente et l'autre aux résultats des enfants et des jeunes. Ces indicateurs de rendement, pour lesquels le Ministère rendait des comptes au public, ont été suspendus en 2013-2014.

En 2014-2015, le Ministère a mis en place 13 nouveaux indicateurs de rendement, pour lesquels tous les organismes de services de SMEJ devaient déclarer des résultats. Ces indicateurs ont été conçus par le Ministère pour appuyer la surveillance du secteur par la province et pour répondre aux questions suivantes :

- Qui servons-nous?
- Qu'offrons-nous?
- Dans quelle mesure servons-nous bien les enfants, les jeunes et les familles?
- Dans quelle mesure le système fonctionne-t-il bien?

Voir l'**annexe 3** pour la liste et la description de chacun des 13 nouveaux indicateurs de rendement pour les services de SMEJ.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à vérifier si le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) et les organismes de services de SMEJ ont adopté des politiques et procédures efficaces pour garantir que les enfants ayant besoin de services de santé mentale reçoivent des services appropriés et opportuns, en conformité avec les exigences du Programme; et si le financement accordé aux organismes était proportionnel à la valeur des services fournis.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour réaliser les objectifs de l'audit. Ces critères ont été examinés et approuvés par des cadres supérieurs du Ministère et les organismes de services de SMEJ que nous avons visités. Nous avons effectué la majeure partie de notre travail d'audit entre janvier et juillet 2016.

Le champ de notre audit comprenait un examen et une analyse des politiques, des procédures et des dossiers pertinents, dont les dossiers des enfants et des jeunes qui reçoivent des services de santé mentale aux quatre organismes visités : Services d'aide aux enfants et aux familles de Kinark, Centres de traitement Youthdale, Centre Vanier de services aux enfants, et Centre pour enfants de Thunder Bay. Notre objectif était d'évaluer la conformité aux normes de prestation de services du Ministère et prescrites par la loi. Nous avons aussi interviewé le personnel concerné au bureau principal du Ministère et de quatre de ses cinq régions (Toronto, Centre, Ouest et Nord) et des quatre organismes visités.

Nous avons également rencontré des cadres supérieurs de Santé mentale pour enfants Ontario, qui représente plus de 85 organismes de services de SMEJ, afin de mieux comprendre le secteur de la santé mentale pour enfants. En outre, nous avons consulté des représentants du Centre d'excellence en santé mentale des enfants et des ados de l'Ontario, un organisme financé par le Ministère qui fait la promotion des pratiques fondées sur des données probantes et diffuse de l'information sur ces pratiques aux organismes de services de SMEJ; de Parents for Children's Mental Health, un organisme qui sert de tribune aux familles, aux enfants et aux jeunes qui éprouvent des problèmes de santé mentale; et du Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes afin de connaître leur point de vue sur les services de santé mentale pour enfants en Ontario.

4.0 Constatations détaillées de l'audit—organismes de services de santé mentale

4.1 Les organismes ne respectent pas toutes les exigences de prestation des services

Les politiques des organismes de services de SMEJ audités ne s'alignent pas toujours sur les nouvelles exigences du Ministère relatives à la prestation de ces services, comme mentionné à la **section 2.4**. De plus, les organismes ne fournissaient pas toujours des services de SMEJ qui répondent aux exigences du Ministère, de sorte que les enfants et les jeunes reçoivent des services de santé mentale adaptés à leurs besoins. Nous présentons dans les sections qui suivent les préoccupations particulières soulevées lors de nos visites des organismes de services de SMEJ.

Comme mentionné à la **section 5.2.1**, le Ministère ne communique pas clairement aux organismes de services de SMEJ les exigences du Programme, ce qui laisse place à l'interprétation et, partant, suscite des incohérences entre les différents organismes.

4.1.1 Les organismes ne font pas dans tous les cas de suivi auprès des clients mis en congé et n'appuient pas leur transition à d'autres services, ce qui nuit aux progrès réalisés dans les traitements

Les organismes de services de SMEJ visités n'en faisaient pas toujours suffisamment pour aider les enfants et les jeunes mis en congé, qui avaient besoin de services supplémentaires, à faire la transition à d'autres fournisseurs de services. Les

organismes visités ne faisaient pas de suivi systématique auprès des enfants et des jeunes après leur mise en congé, afin de déterminer leur état de santé mentale et s'ils avaient besoin de services supplémentaires.

Transition des clients mis en congé à d'autres fournisseurs de services

Il arrive parfois qu'un enfant ou un jeune qui obtient son congé d'un organisme de services de SMEJ ait besoin d'une aide à la transition à un autre organisme ou système de services, comme le système de santé mentale pour adultes ou d'éducation. Comme mentionné à la **section 2.4.3**, dans ces cas, il est attendu que l'organisme donnant le congé collabore avec le client, sa famille et le nouveau fournisseur de services pour compromettre le moins possible les bienfaits que le client a retirés de son traitement. Cependant, aucun des organismes visités n'a adopté de politique pour orienter son personnel quant à la marche à suivre pour aider un client mis en congé, qui est dirigé vers un autre organisme ou système de services.

D'après les dossiers examinés d'enfants ou de jeunes mis en congé, qui étaient dirigés ailleurs, nous avons constaté que deux organismes étaient intervenus auprès des clients, de leur famille et de l'autre organisme durant la mise en congé et la transition. Cependant, les transitions aux deux autres organismes visités ont soulevé les préoccupations suivantes :

- Dans un organisme, nous avons remarqué quelques cas où un enfant ou jeune avait obtenu son congé et avait été confié aux soins d'une société d'aide à l'enfance, alors qu'il avait encore besoin de services, mais l'organisme ne l'a pas aidé à faire la transition à un autre fournisseur de services de santé mentale. Par exemple :
  - Dans un cas, un jeune recevant des services de santé mentale a été mis en congé pour des perturbations excessives, du vandalisme et un comportement violent. L'organisme a recommandé qu'il reçoive les services d'un autre organisme, mais il n'y a aucune preuve au dossier que l'organisme est intervenu auprès du jeune ou d'un autre organisme pour faciliter la transition et la continuité du service.
  - Dans un autre cas, un jeune a demandé un congé et a été placé dans un autre établissement après avoir manifesté un comportement abusif et perturbateur. Alors que l'organisme a reconnu que le jeune avait toujours besoin de services de santé mentale, il a noté qu'il n'avait pas de ressources de rechange internes pour répondre à ses besoins et l'a plutôt mis en congé. Rien n'indique que l'organisme a cherché à diriger le jeune vers un autre fournisseur de services pour répondre à ses besoins.
- Dans un autre organisme, 50 % des dossiers de clients mis en congé que nous avons examinés renfermaient une recommandation de transition à un autre fournisseur de services. Pourtant, l'organisme n'a pas consulté le fournisseur recommandé pour faciliter la transition, ce qui a compromis les progrès accomplis dans les traitements. L'organisme a plutôt accordé un congé aux clients et leur a remis les coordonnées du fournisseur recommandé, sans cependant faire de suivi pour s'assurer qu'ils avaient contacté ce fournisseur.

Suivi auprès des clients mis en congé pour évaluer leur état de santé mentale

Comme indiqué à la **section 2.4.3**, le Ministère considère comme une pratique exemplaire le fait pour un organisme de services de SMEJ de faire un suivi auprès des clients dans un délai de trois à six mois du congé, afin d'évaluer leur état de santé mentale et de faciliter l'accès à des services ultérieurs pour ceux qui en ont besoin. Nous avons cependant noté que bien qu'un des organismes visités ait fait des suivis pour s'informer de l'état de

santé de la moitié des clients mis en congé, les trois autres ne l'ont pas fait.

4.1.2 Les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes ne sont pas systématiquement évalués, ce qui accroît le risque d'incohérence dans les décisions relatives aux services

Le Ministère exige que les organismes de services de SMEJ évaluent les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes. Pour respecter cette exigence, ils doivent utiliser les outils normalisés fondés sur des données probantes, qui favorisent la cohérence et l'objectivité des évaluations. Ils doivent utiliser ces outils (par exemple des formulaires d'évaluation) à différents stades de la progression des clients dans le parcours de services de SMEJ. Ces outils servent initialement à déterminer les besoins en santé mentale du client et à dresser le premier plan de services aux fins du traitement. Ils sont aussi utilisés durant les examens réguliers des services offerts aux clients, afin d'apporter les changements requis et de mettre à jour le plan de services lorsque les besoins des clients changent, ce qui comprend les décisions de mettre fin aux services et de donner congé aux clients après qu'ils ont atteint les objectifs de traitement.

Nous avons cependant noté, dans trois organismes, que les formulaires d'évaluation normalisés n'étaient pas toujours remplis ou il n'était pas clair s'ils étaient utilisés pour dresser les plans de services initiaux des enfants et des jeunes. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans près de la moitié des cas examinés chez un organisme, les outils d'évaluation normalisés n'avaient pas été utilisés pour appuyer l'élaboration des plans de services.
- Dans deux autres organismes, même si les formulaires normalisés étaient remplis dans la majorité des cas examinés, il n'était pas évident que les résultats des évaluations aient servi à l'élaboration des plans de services.

Nous avons aussi remarqué que les organismes visités ne remplissaient pas systématiquement les formulaires d'évaluation normalisés ou ne tenaient pas compte des résultats des évaluations pour mettre à jour les plans de services et prendre les décisions concernant les congés des clients. Voici certaines de nos constatations :

- Dans un organisme, les formulaires d'évaluation normalisés étaient remplis dans chaque dossier examiné pour suivre et évaluer la réponse de l'enfant ou du jeune au service. Pour la moitié des cas audités, nous n'avons cependant relevé aucune preuve que les résultats des évaluations aient été utilisés pour examiner et mettre à jour les plans de services ou, dans près de 20 % des cas, pour prendre les décisions de congé.
- Nous avons remarqué à un autre organisme que, dans près d'un tiers des dossiers examinés, les formulaires d'évaluation normalisés n'avaient pas été remplis pour suivre et évaluer la réponse de l'enfant ou du jeune au service; et dans les deux tiers des dossiers où les formulaires étaient remplis, nous n'avons pu déterminer si les résultats ont servi à examiner et à actualiser les plans de services ou à prendre les décisions de congé concernant les enfants ou les jeunes.
- Dans le troisième organisme, plus de 40 % des dossiers ne renfermaient pas de formulaire d'évaluation normalisé afin de suivre et d'évaluer la réponse des enfants ou adolescents au service. Dans plus de 70 % des dossiers, il n'était pas clair si les résultats des évaluations avaient été utilisés pour examiner et actualiser les plans de services ou pour décider du congé des enfants ou des jeunes dans la moitié des dossiers.
- Chez le dernier organisme, les formulaires d'évaluation normalisés n'avaient pas été remplis dans plus de 70 % des dossiers afin de suivre et d'évaluer la réponse des enfants ou des jeunes au service et d'appuyer les décisions de congé.

4.1.3 En l'absence d'orientation du Ministère, les délais d'examen des plans de services varient entre les organismes, d'où le risque de retard dans la prestation de services les mieux adaptés aux besoins des enfants et des jeunes

Le Ministère exige des organismes de services de SMEJ qu'ils examinent régulièrement le plan de services de chaque enfant et jeune, mais il n'a pas déterminé le délai des examens. Nous avons constaté que les organismes visités ont adopté différentes politiques concernant le délai d'examen des plans. Ces différences accroissent le risque de retard dans l'offre de services qui répondent le mieux aux besoins des enfants. Quoi qu'il en soit, les organismes de services de SMEJ doivent satisfaire à certaines exigences législatives se rapportant aux services en établissement, notamment un délai précis pour l'examen des plans de soins (similaires aux plans de services, mais propres aux placements en établissement). Toutefois, les organismes visités ne se conformaient pas toujours aux exigences législatives visant l'examen des plans de soins pour les enfants et les jeunes qui reçoivent des services de santé mentale dans un foyer.

Examen des plans de services

Comme discuté à la **section 2.4.2**, le Ministère demande aux organismes de services de SMEJ d'examiner régulièrement le plan de services de chaque enfant ou jeune, afin de suivre ses résultats et besoins, à mesure qu'il reçoit des services. Les organismes doivent mettre à jour le plan lorsque l'enfant ou le jeune ne répond pas au traitement comme prévu ou que ses besoins changent et que des services sont ajoutés ou supprimés en conséquence.

Le Ministère exige l'examen régulier du plan de services de chaque enfant ou jeune (comme noté à la **section 5.2.1**), mais il n'a pas précisé de délai afin d'assurer l'uniformité partout dans la province. En l'absence d'orientation ministérielle, les quatre organismes visités ont déterminé différents délais pour l'examen et la mise à jour des plans de services, variant de trois à six mois. Dans certains cas, ils ne respectaient pas leur délai ou n'examinaient pas les plans de services comme l'exige le Ministère. Nous avons notamment remarqué ce qui suit :

- Un organisme avait pour politique d'examiner et d'actualiser les plans de services au moins tous les 12 mois. Nous avons constaté, dans tous les cas examinés, que cette exigence était satisfaite. Cet organisme a cependant révisé ses processus au milieu de l'exercice 2015-2016, et exige désormais que les plans de services soient examinés et mis à jour tous les trois mois.
- Deux organismes avaient établi un délai, selon lequel l'examen et la mise à jour des plans de services avaient lieu tous les six mois. Un organisme respectait cette exigence dans tous les cas examinés, alors que l'autre n'avait pas examiné ni mis à jour les plans de services dans les délais fixés dans 25 % des cas. En moyenne, l'examen et la mise à jour des plans de services avaient lieu avec un retard de plus de 60 jours, y compris un cas qui n'avait pas été examiné depuis plus de 4,5 mois au moment de notre audit.
- Le dernier organisme prévoyait que seuls les plans de services des enfants et des jeunes recevant des traitements intensifs dans un foyer soient examinés. L'exigence à cet organisme était conforme aux obligations législatives (dont il est question ci-après) visant tous les foyers agréés pour enfants. Notre examen des dossiers d'enfants recevant un traitement intensif, à la fois en établissement et hors établissement, a révélé que l'organisme respectait les exigences d'examen dans plus de 80 % des cas. Toutefois, contrairement aux attentes du Ministère, cet organisme n'avait pas adopté de politique exigeant que les plans de services soient dressés et examinés pour les enfants et les jeunes qui ne recevaient pas de traitement intensif mais d'autres services, tels que de consultation et de thérapie. Même

si le Ministère exige que des plans de services soient élaborés et examinés régulièrement pour tous les clients, l'organisme nous a dit qu'il ne le faisait pas.

Examen des plans de soins

Alors que le Programme de SMEJ ne comporte pas de délai précis pour l'examen et la mise à jour des plans de services, la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* prescrit un délai pour l'élaboration, l'examen et la mise à jour des plans de soins dans les foyers agréés pour enfants de l'Ontario, quels que soient les programmes qui y sont offerts. Ces programmes peuvent porter sur le bien-être des enfants, leur santé mentale, l'autisme, les déficiences développementales, les soins palliatifs, et la garde d'enfants en milieu ouvert et fermé. En conformité avec les exigences, un plan de soins doit être dressé dans les 30 jours de l'admission d'un enfant dans le foyer et être examiné de trois à six mois après l'admission, et tous les six mois par la suite. Comme pour les plans de services, les plans de soins doivent renfermer une description des besoins du résident, les services à fournir et les objectifs à accomplir par l'entremise des plans.

Nous avons observé que, dans les cas où les enfants et les jeunes recevaient des services de santé mentale en établissement, les organismes ne dressaient pas ou n'examinaient pas toujours les plans de soins dans les délais prescrits. Voici certaines constatations :

- Dans deux organismes, 70 % des plans de soins n'avaient pas été dressés dans les 30 jours de l'admission comme exigé. En moyenne, ces plans étaient finalisés avec un retard de près de 30 jours, dont un cas où le plan a été achevé plus de 100 jours après le délai. Dans les deux autres organismes, plus de 80 % des plans de soins examinés avaient été terminés dans les 30 jours après l'admission des enfants au foyer, comme exigé.
- Dans un autre organisme, 80 % des plans de soins n'avaient pas été revus dans les trois mois de l'admission. En moyenne, l'examen des plans que nous avons audités tardait de 60 jours, y compris un cas où l'examen du plan avait eu lieu plus de 120 jours après le délai prescrit. Dans les trois autres organismes, près de 90 % des plans de soins avaient été revus dans le délai de trois mois comme exigé.

4.1.4 Les organismes ne peuvent démontrer qu'ils informent les enfants, les jeunes et les familles de la date de début des services

Même si le Ministère exige que les organismes de services de SMEJ informent, à intervalles réguliers, les enfants, les jeunes et leur famille de leur position sur la liste d'attente, dans la majorité des cas examinés dans les quatre organismes, les clients ne sont pas avisés de la date de début des services.

Après avoir évalué les besoins en santé mentale d'un enfant ou d'un jeune et déterminé les services à lui offrir, si ces services ne sont pas disponibles immédiatement, son nom est porté sur une liste d'attente. Le Ministère n'a pas imposé de délai dans lequel les organismes doivent informer les clients du délai d'attente. Les temps d'attente peuvent être longs. Par exemple, les temps d'attente moyens déclarés par trois des quatre organismes au Ministère en 2015-2016 excédaient six mois pour les services de consultation et de thérapie et de traitement intensif. Cependant, malgré les longs temps d'attente, un seul organisme informait périodiquement les clients de leur position sur la liste, contrairement aux trois autres qui ne le faisaient pas. Notre examen des dossiers de clients chez les quatre organismes a soulevé les questions suivantes :

- Dans deux organismes, notre examen a révélé que les enfants, les jeunes et leur famille n'avaient pas été informés de leur position sur la liste d'attente et de la période d'attente avant de recevoir le service.

- À un autre organisme qui avait pour politique d'envoyer une lettre tous les trois mois pour informer les enfants, les jeunes et leur famille, des mises à jour n'avaient pas été fournies dans plus de la moitié des dossiers examinés, dont les temps d'attente étaient supérieurs à trois mois. Nous avons aussi noté que malgré que la date prévue du début des services soit indiquée dans certaines lettres, l'organisme nous a informés qu'habituellement les lettres d'avis ne renfermaient pas cette information.
- Dans le dernier organisme, nous avons observé dans près de la moitié des cas examinés que des lettres avaient été envoyées aux clients en attente de services pour les informer qu'ils se trouvaient sur la liste d'attente, sans cependant indiquer la date de début prévue des services.

RECOMMANDATION 1

Pour que les enfants et les jeunes reçoivent des services de santé mentale adaptés à leurs besoins, les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes doivent prendre des mesures pour se conformer aux exigences et pratiques recommandées du Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, y compris utiliser les outils fondés sur des données probantes pour évaluer les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes dans le cadre de la prestation des services de santé mentale.

RÉPONSE DES ORGANISMES DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE AUX ENFANTS ET AUX JEUNES ET DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS ONTARIO

Les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) souscrivent à la recommandation formulée par la vérificatrice générale et à la nécessité d'apporter des changements et de mettre sur pied à l'intention des enfants un régime de soins en santé mentale de qualité supérieure. Au cours des dernières années, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) a élaboré et ensuite révisé les lignes directrices et exigences du programme que les organismes de services de SMEJ ont dû adopter et auxquelles ils ont dû satisfaire dans un court délai. Santé mentale pour enfants Ontario et les organismes audités souhaitent travailler en collaboration avec le Ministère pour veiller à ce que nous nous conformions à leurs attentes et à leurs pratiques recommandées tout en faisant en sorte que les niveaux de service et les temps d'attente n'en souffrent pas.

Nous prévoyons travailler avec le Ministère, en partenariat avec d'autres organismes de services de SMEJ et d'autres intervenants concernés, en vue de concevoir un plan permettant de déterminer et de mettre en œuvre les outils d'évaluation normalisés qui seront utilisés dans tous les secteurs de service ainsi que les ressources requises pour le faire.

4.2 Les organismes doivent resserrer leur surveillance des services offerts aux enfants et aux jeunes

La santé mentale des enfants et des jeunes peut se détériorer pendant qu'ils attendent de recevoir des services. Il est donc crucial de prioriser systématiquement les enfants et les jeunes en fonction de leurs besoins évalués. Nous avons cependant noté que les quatre organismes n'ont pu démontrer qu'ils avaient mis en place des processus de surveillance efficaces pour classer systématiquement en ordre de priorité les enfants et les jeunes et pour leur fournir des services de santé mentale opportuns et efficaces, en conformité à leurs besoins évalués. De plus, les quatre organismes n'exigeaient pas des superviseurs qu'ils revoient et approuvent les décisions clés et les documents préparés par les chargés de cas, qui servent à déterminer les services à fournir. Nous avons aussi noté qu'aucun organisme n'avait mis en place un processus d'assurance de la

qualité pour vérifier périodiquement si les enfants et les jeunes recevaient des services les mieux adaptés à leurs besoins. Même si les quatre organismes examinaient périodiquement un échantillon de dossiers d'enfants et de jeunes pour évaluer la conformité aux exigences du Ministère ou à leurs propres exigences de prestation de services, ils n'ont pu démontrer que les résultats des examens servaient à améliorer la conformité interne. Dans les sections qui suivent, nous présentons nos préoccupations particulières concernant la surveillance des services de santé mentale qu'exercent les organismes de services de SMEJ visités.

4.2.1 L'absence de supervision des décisions clés prises par les chargés de cas peut accroître le risque de conséquences négatives pour les enfants et les jeunes

Le Ministère n'exige pas que les organismes de services de SMEJ rendent obligatoire l'approbation par un superviseur des décisions et des documents clés se rapportant aux services de santé mentale offerts à leur clientèle, pour faire en sorte que des services adéquats et uniformes sont fournis aux enfants et aux jeunes en réponse à leurs besoins. Par conséquent, aucun des organismes visités n'avait défini d'obligations de supervision formelles. Par exemple, aucun organisme n'exigeait qu'un superviseur approuve les décisions cruciales prises par les chargés de cas ou les documents clés qu'ils établissent, notamment les évaluations, les plans de services et leur examen, et les décisions de mise en congé.

Malgré que cela ne constitue pas une exigence, deux organismes avaient comme pratique commune que les superviseurs revoient certains documents clés, tels les plans de services initiaux et les résumés des mises en congé.

4.2.2 La santé mentale des enfants et des jeunes risque de se détériorer pendant qu'ils attendent les services, mais les organismes font peu pour suivre les temps d'attente et leurs conséquences

Le Ministère n'a pas imposé de temps d'attente cibles pour les services de santé mentale que doivent respecter les organismes de services de SMEJ. Les organismes visités ne suivent pas actuellement les tendances des temps d'attente pour déterminer si elles sont raisonnables et pour cerner les problèmes pouvant nécessiter un suivi ou une mesure corrective. De plus, ils ne font pas de suivi des conséquences des temps d'attente sur les problèmes de santé mentale des enfants et des jeunes en attente de services.

Il y a un risque que les problèmes de santé mentale des enfants et des jeunes s'aggravent pendant qu'ils attendent les services. Dans les organismes visités, de nombreux enfants et jeunes attendent longtemps avant de recevoir des services. Par exemple, comme le montre la **figure 2**, trois des quatre organismes ont déclaré au Ministère des temps d'attente moyens de plus de six mois, en 2015-2016, pour les services de consultation, de thérapie et de traitement intensif.

Lors de nos visites, nous avons constaté qu'un seul organisme avait établi un délai cible pour fournir les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes sur les listes d'attente. Cet organisme a fixé une cible, c.-à-d. fournir les services à 75 % des enfants et des jeunes dans les 90 jours de l'aiguillage aux services, mais il a déclaré qu'en moyenne, au cours de la période de deux ans de 2013 à 2015, il avait offert les services à 68 % seulement des enfants et des jeunes dans les 90 jours. Au moment de notre audit, il nous a informés qu'il avait mis fin au suivi et à la surveillance par rapport à cette cible, après les récents changements apportés à son modèle de prestation de services, dont la mise en oeuvre augmenterait temporairement les temps d'attente. Les trois autres organismes n'ont pas fixé de délai cible pour la prestation des services aux

Figure 2: Nombre moyen de jours pendant lesquels les enfants et les jeunes ont attendu les services, 2014-2015 et 2015-2016[1]

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

	Type de service							
	Services brefs		Services de consultation et de thérapie		Services de soutien en cas de crise		Services de traitement intensif	
Organisme	2014-2015	2015-2016	2014-2015	2015-2016	2014-2015	2015-2016	2014-2015	2015-2016
nº 1	78	287	233	217	45	15	248	224
nº 2	s.o.[2]	s.o.	12	12	0	1	14	9
nº 3	3	5	112	224	1	2	103	225
nº 4	33	76	74	208	s.o.	s.o.	127	353

1. Chiffres déclarés par les organismes. Les temps d'attente de l'organisme nº 2 étaient estimatifs et n'étaient pas corroborés par des documents.
2. L'abréviation s.o. signifie que l'organisme n'offre pas les services.

enfants et aux jeunes sur les listes d'attente et, sauf quelques exceptions, ne suivent pas les tendances des temps d'attente au fil des ans pour déterminer si elles sont raisonnables, et pour effectuer un suivi et prendre des mesures correctives au besoin. Nous avons soulevé les préoccupations suivantes concernant les temps d'attente dans les quatre organismes visités :

- Aucun organisme ne recueillait de renseignement sur les conséquences des temps d'attente pour les problèmes de santé mentale des enfants et des jeunes pendant qu'ils attendaient les services. Toutefois, la majorité des chargés de cas des organismes visités ont indiqué que les problèmes de santé mentale d'au moins certains enfants, voire jusqu'à la moitié, s'aggravaient pendant qu'ils attendent les services. Les chargés de cas ont donné des exemples alarmants de détérioration, y compris les cas d'enfants manifestant des comportements d'automutilation qui s'étaient empirés jusqu'à une tentative de suicide, et de ceux au comportement agressif qui avaient nécessité l'intervention de la police ou la suspension de l'école.
- Comme noté dans la **section 5.3.3**, les quatre organismes ont signalé que les renseignements sur les temps d'attente consignés en appliquant la définition du Ministère présentaient peu de valeur pour la gestion de leurs activités. Aucun organisme ne se servait de ces renseignements pour suivre les temps d'attente, en partie parce qu'ils ne correspondaient pas au délai d'attente pour un service à compter de la date d'aiguillage à ce service. La **figure 2** illustre les temps d'attente déclarés par les organismes audités et les services essentiels pour lesquels le Ministère a établi des indicateurs de rendement. Même si les organismes ont fait savoir que les renseignements sur les délais d'attente leur étaient peu utiles, nous les avons examinés et avons déterminé que, malgré leur limitation, ils font état de longues périodes d'attente et d'écarts notables d'un organisme à l'autre, auxquels les organismes et le Ministère devraient porter attention.

4.2.3 Les organismes ne peuvent démontrer avoir priorisé les enfants et les jeunes pour les services en fonction de leurs besoins en santé mentale et des risques

Les quatre organismes ont affirmé qu'ils classaient les enfants et les jeunes en ordre de priorité pour

les services de SMEJ en fonction de leurs besoins en santé mentale et des risques, comme l'exige le Ministère. Toutefois, ils n'ont pu démontrer l'avoir fait de sorte que les enfants les plus à risque reçoivent les services en premier. Notre examen des dossiers des clients dans deux organismes a aussi révélé, dans certains cas, qu'ils avaient attendu très longtemps pour recevoir un service. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Un organisme avait comme pratique exemplaire d'évaluer les enfants et les jeunes et de leur attribuer un niveau de risque. Il avait adopté un processus de suivi et de réévaluation des clients à faible risque tous les 90 jours et des clients à risque élevé dans un délai de 30 jours. Il n'avait cependant pas de documentation pour confirmer qu'il avait priorisé les services en se basant sur cette information.
- Un autre organisme évaluait aussi les enfants et les jeunes et leur attribuait un niveau de risque, mais n'avait pas de document montrant la priorisation de ces derniers d'après ces renseignements. Notre examen d'un échantillon de dossiers à cet organisme a relevé de nombreux cas d'enfants et de jeunes qui avaient attendu un service longtemps, notamment :
  - Un client avec une cote de risque « urgent » (la troisième en importance dans le système de cotation des risques à quatre niveaux) a attendu 438 jours avant d'obtenir des services de consultation et de thérapie, sans cependant recevoir d'explication de la longue attente. Ce délai était de beaucoup supérieur aux temps d'attente moyens que les organismes ont déclarés au Ministère pour ce service, comme illustré à la **figure 2** de la **section 4.2.2**.
  - Des clients ont attendu entre 20 et 26 mois pour une évaluation psychologique, qui est utilisée pour cerner les besoins des clients et déterminer les services à offrir.
- Un autre organisme avait des politiques et des processus pour classer par priorité les enfants jusqu'à deux ans et ceux nécessitant des services de soutien en cas de crise. Pourtant, il n'a pu démontrer avoir priorisé les autres enfants et jeunes en fonction du risque. Notre échantillon de dossiers examinés à cet organisme renfermait de nombreux cas où les enfants et les jeunes avaient attendu longtemps avant de recevoir des services, dont voici des exemples :
  - Un client avait attendu près de 500 jours, soit plus de 4 fois le délai moyen prévu par l'organisme, avant de recevoir un service de consultation et de thérapie.
  - Un autre client attendait toujours le service de consultation et de thérapie après 330 jours, ou environ une fois et demie le délai moyen de l'organisme.
  - Un client avait attendu quelque 16 mois pour une évaluation psychiatrique, qui sert à déterminer les besoins et les services à fournir.
- Le dernier organisme n'avait pas de document décrivant la méthode employée pour prioriser les enfants et les jeunes pour les services et ne pouvait donc démontrer s'il le faisait en fonction des risques.

4.2.4 Les organismes ne surveillent et n'évaluent pas les résultats afin de déterminer si les clients bénéficient des services reçus

Nous avons noté que les organismes visités ne déterminaient et ne consignaient pas de façon systématique les résultats des enfants et des jeunes à la fin des services de santé mentale, en conformité avec les exigences du Ministère. Les quatre organismes n'évaluaient pas les résultats pour déterminer s'ils étaient raisonnables et pour relever les tendances nécessitant un suivi et des mesures correctives, de sorte que les enfants et les jeunes reçoivent des services de santé mentale adaptés et efficaces.

Le Ministère n'a pas établi de cibles relatives à la proportion de clients dont les résultats doivent être positifs à la fin des services de santé mentale, mais nous avons noté qu'un organisme avait fixé sa propre cible de 80 % en 2014. Il a signalé que sur une période de deux ans, de 2012 à 2014, en moyenne 61 % seulement des clients avaient obtenu un résultat favorable à la fin du service. Il n'a cependant pas analysé les raisons pour lesquelles il a raté sa cible ni les mesures à prendre pour l'atteindre. Il a par la suite cessé sa surveillance par rapport à la cible, après avoir modifié les outils utilisés pour mesurer les résultats. En 2014-2015 et 2015-2016, cet organisme a déclaré au Ministère que 65 % et 40 % respectivement des enfants et des jeunes mis en congé avaient obtenu un résultat positif. Les trois autres organismes n'avaient pas établi de cibles relatives aux résultats et ne suivaient pas les tendances des résultats afin de déterminer si un suivi ou des mesures correctives s'imposaient. Nous avons aussi noté que ces trois organismes n'avaient pas consigné les résultats de tous les enfants et jeunes ayant terminé les services, ni fait de compte rendu à ce sujet au Ministère, comme exigé. Cela nuit à leur capacité d'effectuer des comparaisons instructives des résultats ou de cerner les occasions d'amélioration. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Deux organismes n'avaient pas déterminé les résultats obtenus par tous leurs clients pour 2014-2015 et 2015-2016, en conformité avec les exigences du Ministère. Ils avaient plutôt estimé le nombre de clients dont les résultats étaient favorables, en se fondant sur un échantillon de clients dont ils avaient enregistré les résultats.
- Un autre organisme n'avait pas évalué les résultats de tous les enfants et jeunes dont le service avait pris fin, comme l'exige le Ministère, et n'avait pas consigné correctement le nombre total d'enfants et de jeunes mis en congé.

4.2.5 Les organismes n'effectuent pas d'examen de la qualité des dossiers pour s'assurer que les bons services sont fournis et ne peuvent démontrer s'ils utilisent les examens de conformité pour améliorer leurs pratiques

Bien que les organismes de services de SMEJ effectuent des examens de la conformité pour s'assurer, par exemple, que les plans de services sont terminés, ils ne font pas d'examen d'assurance de la qualité pour savoir si les enfants et les jeunes reçoivent les services les plus appropriés pour leurs besoins en santé mentale. En ce qui concerne les examens de la conformité réalisés, les organismes n'ont pu confirmer qu'ils avaient communiqué les résultats des examens à tous les employés pour les informer des lacunes, afin qu'ils puissent les corriger dans les dossiers dont ils sont chargés.

RECOMMANDATION 2

Pour que les enfants et les jeunes ayant besoin de services de santé mentale reçoivent des services opportuns, efficaces et adaptés à leurs besoins, les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes doivent examiner et améliorer leurs processus afin de surveiller la prestation de ces services en prenant les mesures suivantes :

- déterminer si un superviseur doit approuver les décisions et les documents clés des chargés de cas qui servent à orienter les services de santé mentale, de sorte à améliorer la qualité et l'uniformité des services offerts aux enfants et aux jeunes;
- établir des temps d'attente cibles qui leur soient propres et surveiller les temps d'attente par rapport aux cibles pour déterminer s'ils sont raisonnables, ainsi que faire un suivi et prendre une mesure corrective au besoin;
- fixer des cibles de la proportion des enfants et des jeunes qui doivent obtenir des résultats favorables à la fin des services et surveil-

ler les résultats par rapport aux cibles, ainsi que faire un suivi et prendre une mesure corrective au besoin;

- communiquer à l'ensemble de leur personnel les résultats des examens des dossiers afin d'évaluer la conformité aux exigences de prestation de services et de remédier à tous les cas de non-conformité internes;
- déterminer si la mise en oeuvre à l'interne d'examens périodiques d'assurance de la qualité des dossiers contribuerait à la prestation de services appropriés et efficaces aux enfants et aux jeunes.

RÉPONSE DES ORGANISMES DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE AUX ENFANTS ET AUX JEUNES ET DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS ONTARIO

Les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) audités souscrivent à la recommandation de la vérificatrice générale et souhaitent maintenir la qualité au centre de leur travail. Les organismes de services de SMEJ et Santé mentale pour enfants Ontario croient comme le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) en la nécessité d'adopter des pratiques cliniques rigoureuses et d'exercer une surveillance suffisante de la qualité.

Pour donner pleinement suite à la recommandation, les organismes de services de SMEJ audités et SMEO travailleront avec le Ministère, en partenariat avec d'autres organismes de services de SMEJ et d'autres intervenants concernés pour faire en sorte qu'il y ait un effort constant pour revoir et renforcer les processus de surveillance à l'échelle provinciale et pour donner suite à tous les volets de la recommandation de la vérificatrice générale.

Il y aurait lieu de fixer des normes notamment en ce qui concerne les temps d'attente pour obtenir des services. Nous recommandons d'établir des repères aux fins des temps d'attente à l'égard de certains services de SMEJ.

4.3 Les organismes ne peuvent démontrer qu'ils surveillent la charge de travail du personnel pour favoriser une prestation efficiente et efficace des services

Nous avons noté que le Ministère n'a toujours pas établi, dans le cadre du Programme de SMEJ, de repère ou de directive concernant la charge de travail, dont peuvent se servir les organismes de services de SMEJ pour faire des comparaisons du nombre de dossiers et déterminer s'il est raisonnable. Lors du dernier audit de la prestation des services de SMEJ par les organismes en 2008, nous avions recommandé qu'ils établissent un coefficient employé-clients raisonnable ou des charges de travail repères. Toutefois, au moment du suivi de cet audit en 2010, un seul organisme audité en 2008 avait établi une charge de travail repère. Les organismes ont signalé des difficultés à établir des repères en raison du manque de données pertinentes sur les services de SMEJ, de la variabilité des programmes et de la diversité des besoins des clients. De plus, les organismes ont indiqué qu'ils avaient besoin de l'appui du Ministère pour déterminer les charges de travail repères en raison du manque de ressources.

Au cours du présent audit, nous avons constaté qu'aucun organisme de services de SMEJ visité ne basait ses niveaux de dotation sur une évaluation de la charge de travail. Les organismes ont précisé qu'ils utilisaient des repères documentés et officieux pour la majorité des groupes d'employés, mais n'ont pu démontrer que ces repères reposaient sur des comparaisons avec d'autres organismes ou des pratiques exemplaires. Comme mentionné aux **sections 5.2.2** et **5.3.2**, nous avons observé des différences dans les charges de travail et les temps d'attente moyens entre les organismes provinciaux pour tous les services essentiels de santé mentale, ce qui doit donner lieu à un examen visant à cerner

une prestation de services possiblement inefficiente ou inefficace et inopportune. Une autre préoccupation aussi importante est qu'aucun organisme n'a démontré qu'il surveillait périodiquement la charge de travail de son personnel, afin d'assurer qu'elle était raisonnable et de relever les écarts par rapport aux repères nécessitant un suivi ou une mesure corrective.

RECOMMANDATION 3

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit collaborer avec Santé mentale pour enfants Ontario et les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes pour établir des directives sur la charge de travail. Les organismes doivent comparer périodiquement leur rendement avec les directives pour évaluer l'efficacité et l'efficience de leurs activités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE, DES ORGANISMES DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE AUX ENFANTS ET AUX JEUNES ET DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS ONTARIO

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère), Santé mentale pour enfants Ontario et les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) qui ont été audités souscrivent à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaissent combien il est important de travailler en vue de l'élaboration de directives sur la charge de travail afin de faciliter les comparaisons entre les organisations ainsi que l'évaluation de l'efficacité et l'efficience de leurs activités.

Le Ministère travaillera avec le secteur, dont SMEO, les organismes de services de SMEJ et les intervenants concernés en vue d'élaborer des directives sur la charge de travail qui prendront en compte les variables qui ont une incidence sur la charge de travail, tels l'acuité, la complexité d'un dossier, la géographie et la variabilité des types de services essentiels qui sont fournis.

4.4 Les organismes ne font pas dans tous les cas le suivi des plaintes des clients pour cerner les domaines à améliorer

Aucun des organismes de services de SMEJ que nous avons visités ne tient de registre des plaintes déposées par les clients (à l'exception de celles renvoyées à la haute direction), afin de documenter le type de plainte, la date de son dépôt et son règlement. Les organismes n'analysent pas les plaintes pour relever les tendances pouvant nécessiter un suivi ou une mesure corrective, afin d'améliorer les services qu'ils offrent aux enfants et aux jeunes.

Les clients peuvent déposer des plaintes pour des motifs variés, dont la durée de l'attente avant de recevoir un service, l'insatisfaction avec le service fourni, et les plaintes de harcèlement ou de mauvais traitements aux mains du personnel de l'organisme. Chaque organisme avait adopté une politique et mis en place un processus documenté pour traiter les plaintes, mais aucun ne tenait de registre des plaintes déposées. Trois des quatre organismes consignaient seulement les plaintes transmises à la haute direction, tandis que le quatrième enregistrait les plaintes renvoyées à n'importe quel palier de direction. Les quatre organismes ne consignaient pas dans un registre les autres plaintes émanant des clients. On nous a informés que l'information concernant toutes les autres plaintes des clients était conservée dans les dossiers individuels de ces derniers. Par conséquent, les registres des plaintes chez les organismes visités contenaient entre 1 et 21 plaintes au total pour les 5 dernières années.

Puisque les organismes ne tiennent pas de registre des plaintes des clients se rapportant à leur prestation des services de SMEJ, ils n'ont pas analysé les plaintes reçues pour cerner les tendances au fil du temps, y compris le type de plainte, afin de déterminer s'ils devaient faire un suivi ou prendre

une mesure corrective pour améliorer les services fournis aux enfants et aux jeunes.

RECOMMANDATION 4

Afin d'améliorer la qualité des services de santé mentale qu'ils offrent, les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes doivent faire un suivi de toutes les plaintes déposées par les clients et les examiner périodiquement pour relever les tendances pouvant nécessiter un suivi ou une mesure corrective.

RÉPONSE DES ORGANISMES DE SERVICES DE SANTÉ MENTALE AUX ENFANTS ET AUX JEUNES ET DE SANTÉ MENTALE POUR ENFANTS ONTARIO

Les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) audités souscrivent à la recommandation de la vérificatrice générale et examineront les politiques sur les plaintes déposées par les clients qui sont en vigueur pour s'assurer qu'elles englobent toutes les plaintes importantes. Les organismes de services de SMEJ et Santé mentale pour enfants Ontario (SMEO) reconnaissent que le suivi des plaintes peut fournir des renseignements précieux en vue d'améliorer la qualité des services. Comme ce sont les clients qui sont au centre de la prestation des soins, nous reconnaissons qu'il faut absolument cerner les tendances et concevoir des solutions en vue d'optimiser les services aux clients.

Fondamentalement, les plaintes se rapportent à l'expérience des enfants, des jeunes et des familles auprès des organismes de services de SMEJ, mais elles ne constituent qu'un seul indicateur. Nous travaillerons avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse en vue de mettre en place des normes relatives à l'expérience du client qui mesurent de façon holistique l'expérience des enfants, des jeunes et des familles au niveau des services fournis, et de veiller à ce que soient mis en place des processus visant l'amélioration constante de l'expérience du client.

5.0 Constatations détaillées de l'audit—ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

5.1 Le Ministère ne finance pas les organismes en fonction des besoins des enfants et des jeunes servis

Comme c'était le cas lors du dernier audit du Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes en 2003, le Ministère alloue le financement aux organismes de services de SMEJ d'après les affectations historiques, au lieu de tenir compte des besoins en santé mentale des enfants et des jeunes qu'ils servent. Le Ministère a retardé la mise en oeuvre du nouveau modèle de financement axé sur les besoins, prévue en 2015-2016, pour affecter les fonds du Programme de SMEJ, mais une nouvelle échéance de mise en oeuvre n'a pas été fixée. De plus, nous avons appris que le nouveau modèle axé sur les besoins ne sera pas appliqué à l'affectation des fonds aux organismes dirigés par les Autochtones

5.1.1 Les organismes ne sont toujours pas financés en conformité avec les besoins évalués afin d'assurer la répartition équitable des fonds limités

Comme signalé lors du dernier audit du Programme de SMEJ en 2003, le financement de base, qui compte pour près de 90 % du financement global de SMEJ des organismes (comme illustré à la **figure 1** de la **section 2.5**), est toujours octroyé en fonction des affectations historiques. Le Ministère s'est engagé à répartir équitablement les fonds limités aux organismes de services de SMEJ en

fonction des besoins des enfants et des jeunes qu'ils servent, mais il n'a toujours pas évalué les besoins en SMEJ à l'échelle du système ou des organismes.

De plus, comme discuté à la **section 5.2.2**, nous avons constaté d'importantes différences entre les organismes au titre des coûts par client servi pour l'ensemble des services essentiels de santé mentale. Ces différences peuvent dénoter des inégalités dans le financement des organismes. Pourtant, le Ministère n'a pas effectué d'analyse ni vérifié si ces différences étaient raisonnables.

5.1.2 Le modèle de financement prévu du Ministère pour affecter les fonds en fonction des besoins en santé mentale a été retardé

Le Ministère prévoyait mettre pleinement en oeuvre le plan Pour l'avancement de la santé mentale de 2012, qui comprenait un nouveau modèle de financement, dans un délai de trois ans environ. En 2015-2016, alors que ce modèle devait être en place, le Ministère a retenu les services d'un consultant pour mener une recherche et élaborer un nouveau modèle. Ce modèle servira à répartir les fonds entre les 33 secteurs de service que le Ministère a créés, en appliquant une définition uniforme des besoins communautaires en SMEJ. Or, le Ministère n'a pas encore déterminé le processus par lequel il affectera des fonds à chacun des organismes relevant de chaque secteur de service. Le Ministère nous a informés en outre qu'il n'a pas encore établi d'échéance de la mise en oeuvre du modèle, ce qu'il prévoit faire à la fin de 2016-2017.

5.1.3 Le financement des organismes dirigés par les Autochtones ne sera pas intégré au nouveau modèle de financement du Ministère, afin d'assurer leur financement en fonction des besoins de leur clientèle

Bien que le Ministère élabore actuellement le nouveau modèle de financement pour affecter les fonds de SMEJ en conformité avec les besoins, il ne prévoit pas y intégrer les fonds pour les organismes dirigés par les Autochtones. Plutôt, il continuera à financer ces organismes d'après les affectations passées; ces organismes ont touché des fonds de près de 44 millions de dollars en 2015-2016.

RECOMMANDATION 5

Pour assurer l'uniformité des services de santé mentale pour les enfants et les jeunes en Ontario, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit :

- élaborer et mettre en oeuvre, dans les plus brefs délais, un modèle de financement qui affecte les fonds aux organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes qui sont proportionnels aux besoins de leur clientèle;
- mettre en place un modèle de financement pour octroyer également des fonds aux organismes dirigés par les Autochtones en fonction des besoins en santé mentale des enfants et des jeunes qu'ils servent.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale de concevoir et de mettre en application le plus rapidement possible un modèle de financement. Le Ministère a collaboré avec des membres de la communauté, des experts en recherche et des ministères partenaires pour soutenir l'élaboration d'un nouveau modèle de financement.

Le Ministère prévoit achever le modèle et le mettre au point au début de 2017, et en entreprendre la mise en œuvre en 2018-2019. Le nouveau modèle d'affectation des fonds reposera sur les besoins établis dans la communauté en matière de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ), et permettra l'affectation de fonds à des secteurs de service géographiques. Le Ministère prendra des mesures

également pour déterminer le processus qu'il utilisera pour affecter des fonds à des organismes de services de SMEJ inviduels au sein de chaque secteur de service géographique.

Le Ministère souscrit en principe à la recommandation de la vérificatrice générale d'affecter des fonds à des organismes dirigés par les Autochtones en fonction des besoins en santé mentale des enfants et des jeunes qu'ils servent. En collaboration avec des partenaires autochtones, le Ministère examinera des méthodes de financement pour les services de SMEJ dirigés par les Autochtones qui tiennent compte des besoins en santé mentale des enfants et des jeunes Autochones. Le Ministère déterminera ensuite les risques et les avantages de la mise en œuvre de ces modèles de financement pour obtenir de meilleurs résultats pour les jeunes et les enfants Autochtones.

5.2 La surveillance insuffisante des services de santé mentale donne lieu à l'incohérence des services et à la non-conformité des organismes

Comme souligné dans notre dernier audit du programme de SMEJ en 2003, le Ministère ne surveille pas les organismes de services de SMEJ pour vérifier s'ils offrent des services adéquats aux enfants et aux jeunes et si ces services favorisent l'optimisation des ressources engagées. Depuis cet audit, le Ministère a établi des exigences de services que doivent respecter les organismes dans la prestation des services de santé mentale. Nous avons cependant constaté une ambiguïté dans plusieurs de ces exigences, ce qui a donné lieu à des pratiques incohérentes dans les organismes. En outre, le Ministère exerce une surveillance insuffisante pour que les services fournis par les organismes soient conformes à ses exigences. Nous avons relevé des différences entre les organismes au titre des coûts par client servi et du nombre de clients servis par leur personnel. Le Ministère n'évalue pas le caractère raisonnable de ces différences afin de déterminer s'il doit faire un suivi ou prendre une mesure corrective. En outre, il n'a toujours pas désigné les organismes responsables des services de SMEJ, dans le but de créer des parcours clairs et coordonnés d'accès aux services de SMEJ et d'améliorer la qualité, l'uniformité et l'accessibilité des services. Cette désignation pourrait prendre deux fois plus de temps que prévu.

5.2.1 Le Ministère ne communique pas aux organismes d'exigences claires relatives au Programme et ne surveille pas suffisamment leur prestation des services afin d'atténuer le risque d'incohérence dans les services fournis

Le Ministère a établi des attentes minimales relatives à la prestation des services essentiels de santé mentale, que devaient satisfaire les organismes de services de SMEJ à compter de 2014-2015, mais les attentes demeurent générales à certains égards, ce qui accroît le risque que les organismes les interprètent et les appliquent de manière incohérente. Par exemple :

- Comme mentionné à la **section 2.4.2**, le Ministère exige que les organismes utilisent des outils fondés sur des données probantes pour évaluer les besoins en santé mentale des enfants et des jeunes ainsi que leur réponse aux services et aux traitements. Toutefois, il n'a pas précisé les outils que doivent utiliser les organismes, de sorte à favoriser l'uniformité des résultats entre les organismes. Nous avons remarqué que les organismes visités emploient trois différents outils. D'après tous les organismes, il serait bénéfique d'utiliser un outil normalisé afin d'assurer l'uniformité et la comparabilité des résultats.
- Le Ministère exige des organismes qu'ils informent régulièrement les clients de leur position sur les listes d'attente, mais il n'a pas communiqué de directive précisant les intervalles acceptables. Par conséquent, un seul

organisme (comme noté à la **section 4.1.4**) a adopté une politique afin d'informer les clients de leur position sur les listes d'attente. Dans les faits pourtant, aucun organisme n'informait la majorité des clients de leur position sur les listes, y compris le délai d'attente avant de recevoir les services.

- Comme décrit à la **section 2.4.2**, le Ministère exige des organismes qu'ils examinent régulièrement le plan de services de chaque enfant ou jeune afin de suivre ses résultats et ses besoins à mesure qu'il reçoit les services, et qu'ils mettent à jour les plans en conséquence. Pourtant, le Ministère n'a pas défini ce qu'il entend par régulièrement et n'a pas fourni de directives au sujet des délais acceptables pour l'examen et l'actualisation des plans de services. Par conséquent, nous avons constaté (comme noté à la **section 4.1.3**) que les délais établis par les organismes pour examiner et mettre à jour les plans de services différaient sensiblement, soit de trois à six mois.

Par surcroît, le Ministère n'a pas mis en place de processus pour vérifier si les organismes fournissaient les services essentiels de santé mentale en conformité avec ses exigences et si ces services étaient adaptés aux besoins des clients. Comme indiqué à la **section 4.1**, dans notre examen des dossiers aux quatre organismes, nous avons relevé un certain nombre d'exemples de non-conformité aux exigences ministérielles.

RECOMMANDATION 6

Afin d'améliorer sa surveillance du Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes (SMEJ) et de veiller à ce que des services uniformes et adéquats soient fournis aux enfants et aux jeunes partout en Ontario, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) doit :

- collaborer avec les organismes de services SMEJ afin de préciser les exigences du Programme, de sorte qu'elles soient appliquées uniformément par tous les organismes à l'échelle de la province;
- mettre en place un processus pour vérifier si les organismes de services de SMEJ fournissent les services en conformité avec les exigences du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. En 2014-2015, à la suite de l'établissement de services essentiels de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) dans le cadre du plan d'action Pour l'avancement de la santé mentale, le Ministère a mis en œuvre des attentes minimales en matière de services essentiels et de processus clés qui s'appliquent uniformément à tous les fournisseurs de services essentiels financés par le Ministère.

Le Ministère souhaite prendre appui sur ces exigences, en partenariat avec les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) en déterminant les secteurs où des améliorations s'imposent et en définissant et en clarifiant davantage les attentes du programme, tout en reconnaissant l'expertise clinique et la prise de décision qui relèvent à juste titre des fournisseurs de services.

Le Ministère élaborera et mettra en œuvre également un processus de surveillance de la conformité des organismes de services de SMEJ aux attentes du Ministère à l'égard du programme.

5.2.2 Le Ministère n'analyse pas les différences importantes entre les organismes au titre des coûts par client servi et du nombre de cas afin d'assurer leur efficacité et efficience

Pour assurer l'exploitation efficiente et efficace des organismes de services de SMEJ et optimiser

le financement que leur verse le Ministère, ceux-ci sont tenus de présenter au Ministère des données sur les services qu'ils fournissent, leur effectif et leurs finances. Pourtant, le Ministère n'évalue pas ces données pour déterminer s'il existe d'importantes différences entre les organismes au chapitre des coûts par client et du nombre de cas par membre du personnel, si ces différences sont raisonnables ou si elles nécessitent un suivi ou une mesure corrective de la part du Ministère.

Nous avons obtenu et analysé les données déclarées par tous les organismes et constaté des écarts notables entre les coûts par cas et la charge de travail de chaque chargé de cas, comparativement aux moyennes provinciales. Nous avons noté que le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour déterminer si ces écarts étaient raisonnables ou s'ils devaient faire l'objet d'un suivi. La **figure 3** montre que les coûts moyens par client recevant un service essentiel diffèrent sensiblement entre les organismes et par rapport à la moyenne provinciale. La **figure 4** montre que la charge de travail moyenne diffère considérablement entre les organismes et par rapport à la moyenne provinciale. Notre examen des données a relevé les différences notables suivantes par rapport à la moyenne provinciale, que le Ministère a intérêt à évaluer pour déterminer si elles sont raisonnables et si des mesures correctives doivent être prises.

- Pour les cinq services essentiels présentés à la **figure 3**, nous avons noté que près de 20 % des organismes ont déclaré des coûts moyens qui étaient au moins 50 % supérieurs à la moyenne provinciale.
- Concernant les cinq services essentiels illustrés à la **figure 4**, de 16 % à 24 % des organismes ont déclaré une charge de travail moyenne qui était au moins 50 % supérieure à la moyenne provinciale. De plus, près de 10 % des organismes ont déclaré un nombre moyen de clients recevant des services de consultation et de thérapie, qui était plus du double de la moyenne provinciale. Environ 15 % des organismes ont indiqué un nombre

Figure 3: Coûts moyens engagés par tous les organismes pour les services essentiels par personne servie, 2015-2016

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Type de service clé	Moyenne provinciale* ($)	Maximum* ($)	Minimum* ($)
Services brefs	937	3 021	151
Services de consultation et de thérapie	1 681	3 939	224
Services de soutien en cas de crise	1 539	4 448	226
Services de traitement intensif	12 506	50 352	639
Services de consultation et d'évaluation spécialisées	1 680	5 107	188

* Les chiffrent excluent les valeurs aberrantes.

Figure 4: Nombre de personnes servies par équivalent temps plein (tous les organismes), 2015-2016

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Type de service clé	Moyenne provinciale (Nombre)	Maximum (Nombre)	Minimum (Nombre)
Services brefs	141	481	9
Services de consultation et de thérapie	71	309	12
Services de soutien en cas de crise	100	295	12
Services de traitement intensif	16	112	1
Services de consultation et d'évaluation spécialisées	93	287	17

Note : Les chiffres excluent les valeurs aberrantes.

de cas moyens pour les services de traitement intensif, qui était deux fois plus élevé que la moyenne provinciale. Par ailleurs, pour les cinq services essentiels, entre 26 % et 49 % des organismes ont déclaré une charge de travail équivalant à moins de la moitié de la moyenne provinciale.

RECOMMANDATION 7

Pour que les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes fournissent des services efficaces et efficients et que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse optimise le financement qu'il octroie, il doit examiner périodiquement, pour chaque organisme, la charge de travail par chargé de cas et les coûts par client servi. Il doit aussi évaluer le caractère raisonnable des coûts et des charges de travail, et relever les cas nécessitant un suivi ou une mesure corrective.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Afin d'aider les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ) à être à la fois efficaces et efficients, le Ministère continuera de travailler avec le secteur à l'élaboration continue d'indicateurs de rendement et à la collecte de données sur les services de SMEJ. Le Ministère se fondera sur ce travail pour inclure également les données qui seront recueillies sur la charge de travail des organismes, les particuliers qui obtiennent des services et les coûts connexes.

Le Ministère examinera également périodiquement les charges de travail des organismes et les coûts par personne qui obtient des services afin d'analyser leur caractère raisonnable et de travailler avec le secteur ou avec des organismes individuels dans les cas qui nécessitent un suivi ou une mesure corrective.

5.2.3 La désignation des organismes responsables pour améliorer la prestation du Programme a été reportée

Comme mentionné à la **section 2.3**, le Ministère prévoyait mettre pleinement en oeuvre le plan Pour l'avancement de la santé mentale de 2012 sur un horizon de trois ans. Pour ce faire, il comptait désigner, à l'échelle de la province, 33 organismes responsables de la prestation des services essentiels de santé mentale dans leur secteur géographique désigné et de la surveillance de la qualité des services offerts. Cependant, 4 ans après le lancement du plan, 31 organismes responsables ont été nommés, mais aucun n'exerce actuellement ses responsabilités entières. Le Ministère prévoit que les organismes assumeront seulement leurs responsabilités entières en 2019-2020. Lors de nos discussions avec le personnel du Ministère et des organismes responsables des services de SMEJ visités, nous avons soulevé des préoccupations qui empêcheraient les organismes de leur mandat et le Ministère d'atteindre les objectifs du plan Pour l'avancement de la santé mentale. Nous résumons ces préoccupations ci-dessous :

- Alors que le Ministère s'attend à ce que certains organismes responsables commencent à exercer leurs responsabilités relatives à la prestation des services essentiels de santé mentale dans leur secteur à compter du 1er avril 2017, il n'a toujours pas élaboré les ententes de responsabilisation qui définissent les responsabilités particulières des organismes responsables, et la date à laquelle ils doivent assumer ces responsabilités n'a pas été fixée.
- Comme décrit à la **section 2.3**, les organismes responsables des services de SMEJ devront surveiller la qualité des services essentiels de santé mentale fournis dans leur secteur. Cependant, tous les organismes responsables que nous avons visités ont exprimé des réserves, car ils croient que les indicateurs de rendement existants du Ministère ne leur

permettront pas d'exercer cette fonction. À leur avis, il faut mettre en place des outils cohérents à l'échelle du système pour mesurer les résultats des clients, de sorte que ces résultats soient comparables et que leur surveillance soit efficace.

- Afin de concrétiser l'objectif du plan Pour l'avancement de la santé mentale, consistant à créer des parcours clairs et coordonnés d'accès aux services, les organismes responsables doivent élaborer, pour leur secteur de service, un Rapport communautaire sur les services de santé mentale qui met l'accent sur les services et soutiens de santé mentale pour les enfants et les jeunes, qui sont offerts par d'autres partenaires sectoriels, tels que l'éducation, la santé, le bien-être de l'enfance, et la justice pour les adolescents. Toutefois, tous les organismes responsables visités ont fait savoir qu'ils s'attendaient à ce que cela prenne plusieurs années, peut-être même 10 ans, avant qu'un rapport communautaire sur la santé mentale pleinement fonctionnel soit en place, dans lequel toutes les parties sont au courant des services accessibles dans leur région et de la façon d'y accéder et, quel que soit le premier point de contact d'un enfant et de sa famille au système, ils sont dirigés au bon endroit.

RECOMMANDATION 8

Afin d'atteindre les objectifs du plan Pour l'avancement de la santé mentale, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) doit se concerter avec les organismes responsables des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes pour :

- établir des ententes de responsabilisation qui définissent clairement les responsabilités du Ministère et des organismes responsables, avant que ceux-ci assument leurs responsabilités de fournir les services essentiels de santé mentale dans leur secteur de service;
- explorer les occasions d'accélérer la création de parcours clairs et coordonnés d'accès aux services essentiels de santé mentale et aux services fournis par d'autres secteurs, de sorte que les enfants et les jeunes soient dirigés vers les bons services, quel que soit leur point de contact avec le système.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. La responsabilisation a été une priorité clé du Ministère tout au long de la transformation du plan d'action Pour l'avancement de la santé mentale (PASM). Le Ministère poursuit son travail en vue d'opérationnaliser le rôle des principaux organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ), et pendant ce temps des modifications ont été apportées au rôle futur des principaux organismes de services de SMEJ, de sorte que le Ministère conservera la surveillance financière et contractuelle des fournisseurs de services essentiels. Ces changements réduisent le dédoublement et le fardeau administratif, tout en assurant une responsabilisation et un contrôle suffisants.

Le Ministère travaille avec les principaux organismes de services de SMEJ en vue de mettre au point des ententes de responsabilisation appropriées avant qu'ils n'assument leurs responsabilités entières. Ces ententes formuleront et appuieront clairement les rôles et les responsabilités des principaux organismes de services de SMEJ, y compris la planification de la prestation de services essentiels et le soutien à l'amélioration constante de la qualité.

Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport, la désignation d'une voie claire et coordonnée devrait prendre plusieurs années. Comme les fondations clés du plan d'action PASM sont maintenant en place, le Ministère met davantage l'accent sur les possibilités d'accélérer la

création de voies claires et coordonnées. Le Ministère devra dans un premier temps travailler avec les principaux organismes de services de SMEJ et les experts en vue de cerner les pratiques exemplaires figurant dans les rapports sur les services essentiels en santé mentale à la collectivité dressés par les principaux organismes de services de SMEJ, et de s'en inspirer.

Le Ministère maintiendra en outre ses discussions avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les ministères partenaires en vue de mettre au point des voies claires, notamment pour le passage des services aux jeunes aux services aux adultes, et le passage des soins en milieu hospitalier et soins primaires à des services en milieu communautaire.

5.3 Le Ministère ne mesure pas efficacement le rendement du Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes et des organismes

Comme signalé dans nos audits précédents de l'administration par le Ministère du Programme de SMEJ, nous constatons que le rendement des organismes individuels n'est toujours pas mesuré efficacement par rapport aux objectifs, et que le Ministère n'évalue pas avec efficacité les résultats des clients ou le rendement global du Programme au moyen de cibles mesurables et significatives. Depuis notre dernier audit des organismes de services de SMEJ en 2008, le Ministère a élaboré des indicateurs de rendement et recueilli des données sur ces indicateurs auprès des organismes de services de SMEJ. Toutefois, il n'utilise pas ces données pour surveiller le rendement du Programme ou des organismes. De plus, les indicateurs pour lesquels le Ministère collecte des données peuvent être inadéquats et ne lui permettent pas d'évaluer exhaustivement le rendement du Programme et des organismes.

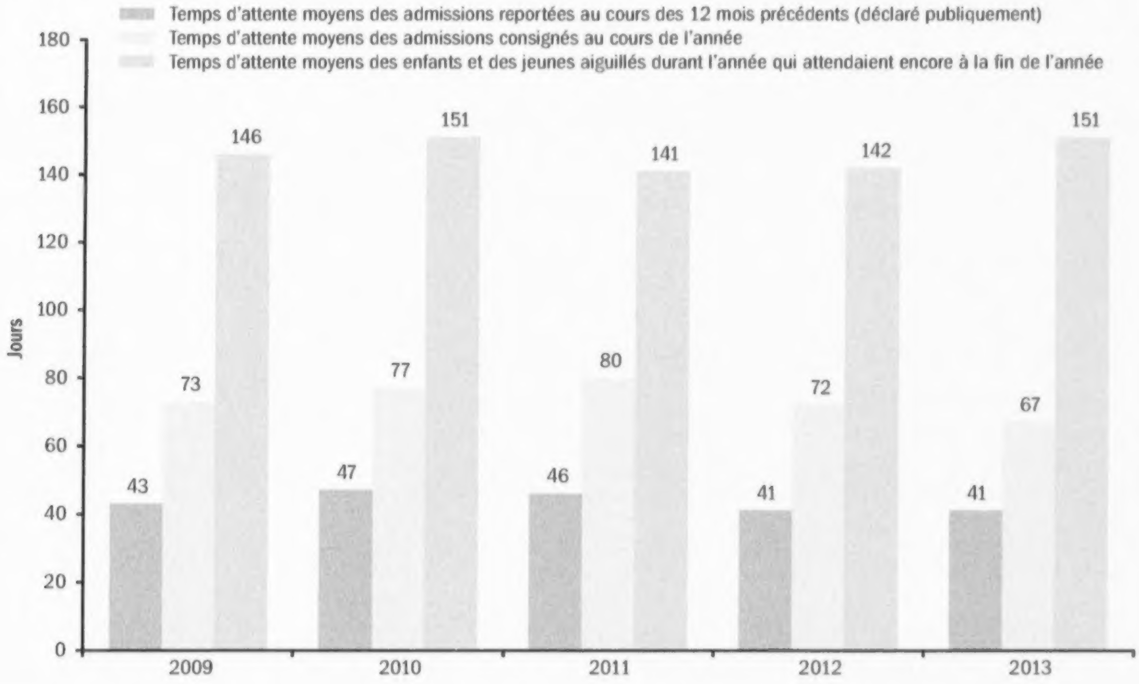
5.3.1 Des données trompeuses sont publiées sur les indicateurs de rendement liés aux temps d'attente et aux résultats en matière de santé mentale des enfants et des jeunes

Le Ministère a adopté 13 nouveaux indicateurs de rendement en 2014-2015 mais, à ce jour, il n'a pas publié de rapport sur aucun d'eux. De plus, les indicateurs de rendement pour lesquels des rapports ont été publiés auparavant—les temps d'attente avant de recevoir des services et les résultats des clients ayant terminé les services—étaient incomplets et trompeurs (les rapports sur ces indicateurs de rendement ont cessé en 2013-2014). Particulièrement, le Ministère a publié des résultats trompeurs qui présentent le Programme le plus favorablement possible au lieu de publier des résultats complets et impartiaux. Voici nos constatations :

- Le Ministère a recueilli et déclaré des résultats pour ces indicateurs auprès d'un petit nombre seulement d'organismes de SMEJ (environ 100) et n'a pas précisé que ces résultats étaient incomplets et n'englobaient pas tous les organismes.
- Le Ministère a déclaré les résultats de certains clients et en a exclu d'autres, ce qui a faussé les résultats. Il a seulement déclaré les temps d'attente pour les enfants et les jeunes qui avaient demandé et reçu des services au cours de la même année. Ceux qui avaient demandé des services au cours d'une année donnée, mais les avaient reçus l'année suivante, étaient exclus des résultats. De plus, le Ministère n'a pas indiqué les temps d'attente moyens de clients qui attendaient toujours des services à la fin de chaque année. La **figure 5** montre que même si le Ministère a publiquement déclaré que les clients qui avaient demandé et obtenu des services en 2013 avaient attendu en moyenne 41 jours, il n'a pas indiqué que les temps d'attente moyens de tous les clients ayant reçu des services en

Figure 5: Temps d'attente moyens des services de santé mentale (nombre de jours), 2009-2013

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



2013 étaient en fait de 67 jours, et qu'à la fin de 2013, ceux qui n'avaient toujours pas reçu de service attendaient en moyenne depuis 151 jours.

- Le Ministère a choisi de publier le pourcentage d'enfants et de jeunes dont la capacité de fonctionnement s'était améliorée à la fin du service de santé mentale, plutôt que le pourcentage de ceux dont l'état s'était grandement amélioré selon l'outil d'évaluation du Ministère. Comme illustré à la **figure 6**, moins d'enfants et de jeunes ont vu une nette amélioration de leur état que ceux dont l'état s'était amélioré à un degré quelconque. Par exemple, en 2013, alors que 76 % des enfants et des jeunes ont connu une amélioration, 66 % ont vu une nette amélioration à la fin des services de santé mentale.

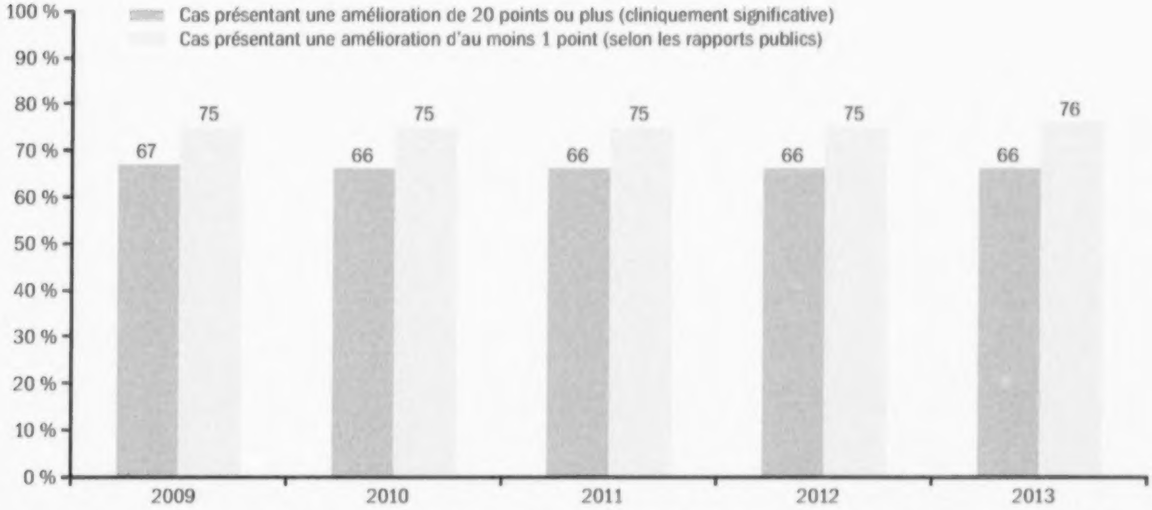
5.3.2 Le Ministère n'évalue pas le rendement du Programme ou des organismes afin d'apporter des mesures correctives au besoin et ne recueille pas de données sur tous ses indicateurs de rendement

Le Ministère n'utilise pas les données recueillies sur ses indicateurs de rendement auprès des organismes de services de SMEJ pour évaluer le rendement du Programme de SMEJ et des organismes. De plus, il ne collecte pas de données sur les 13 nouveaux indicateurs de rendement des services de SMEJ, et n'a pas fixé d'objectifs pour ces indicateurs par rapport auxquels mesurer les résultats déclarés par les organismes. Voici nos constatations :

- Des données sont seulement collectées pour 10 des 13 nouveaux indicateurs de rendement du Ministère, décrits à l'**annexe 3**. Il n'a pas indiqué quand il commencera à recueillir des

Figure 6: Pourcentage d'enfants et de jeunes dont l'aptitude à fonctionner s'était améliorée à la fin des services de santé mentale, 2009–2013

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



Note: Le Ministère a publiquement déclaré le pourcentage d'enfants et de jeunes dont l'aptitude à fonctionner s'était améliorée (d'au moins 1 point) à la fin des services de santé mentale plutôt que le pourcentage présentant une amélioration cliniquement significative (20 points ou plus).

données sur les trois autres indicateurs de rendement, soit :

- le nombre d'incidents (y compris les incidents graves et les plaintes des clients);
- la perception des clients à l'égard du système de services;
- le rendement de l'investissement (il reste à déterminer la base d'évaluation, mais celle-ci comprendra le coût unitaire des services).

- Même si le Ministère a mis en place 13 nouveaux indicateurs de rendement en 2014-2015, nous avons constaté qu'il n'a pas établi d'objectifs par rapport auxquels mesurer l'efficacité des organismes de services de SMEJ.
- Le Ministère n'a pas analysé les données que les organismes ont recueillies sur les indicateurs adoptés en 2014-2015, afin de déterminer si un suivi ou une mesure corrective était nécessaire auprès des organismes. Nous avons obtenu les données du Ministère et les avons analysées, à l'exclusion des données que le Ministère considérait comme incomplètes ou inexactes. Dans notre analyse, nous avons relevé des écarts qui justifient un suivi par le Ministère pour déterminer si des mesures correctives s'imposent et pour définir des pratiques exemplaires possibles à mettre en commun afin de favoriser l'amélioration dans l'ensemble des organismes. Par exemple, nous avons noté ce qui suit :
  - Près d'un organisme sur cinq a indiqué des temps d'attente moyens pour les services de traitement intensif qui étaient au moins 50 % plus longs que la moyenne provinciale de 89 jours. Nous avons aussi noté qu'un organisme sur quatre a signalé des temps d'attente moyens au moins 50 % plus longs que ceux de la province pour les services brefs (33 jours) et les services de consultation et de thérapie (78 jours). Par contre, près de 40 à 50 % des organismes ont indiqué des temps d'attente pour les services brefs, de consultation, de thérapie

et de traitement intensif équivalant à moins de la moitié de la moyenne provinciale.

- Près d'un tiers des organismes ont signalé que moins de 50 % des enfants et des jeunes dont le service avait pris fin ont obtenu un résultat positif, comparativement à la moyenne provinciale de 64 % pour l'ensemble des organismes en 2015-2016. En revanche, près de 40 % des organismes ont déclaré un résultat positif pour plus de 80 % des enfants et des jeunes ayant terminé le service.
- Avant l'adoption de ses nouveaux indicateurs de rendement des services de SMEJ en 2014-2015, le Ministère a collecté des données sur deux indicateurs, comme décrit à la **section 5.3.1** : les temps d'attente pour les services de SMEJ et les résultats des enfants et des jeunes ayant terminé ces services. Nous avons noté que le Ministère avait obtenu ces résultats sous forme agrégée auprès de tiers plutôt qu'auprès de l'organisme concerné. Il n'a donc pu analyser dans quelle mesure les résultats différaient entre les organismes, afin de déterminer si un suivi ou une mesure corrective était nécessaire. Nous avons obtenu une ventilation des résultats propres à chaque organisme, puis analysé et relevé les différences notables justifiant un suivi. Voici nos observations :
  - Alors que les temps d'attente moyens des enfants et des jeunes qui ont reçu des services de santé mentale en 2013 étaient de 67 jours (comme le montre la **figure 5** à la **section 5.3.1**), nous avons remarqué que les temps d'attente moyens à plus d'un organisme sur cinq excédaient 100 jours, y compris ceux dont les temps d'attente moyens étaient supérieurs à 200 jours.
  - Le pourcentage des enfants et des jeunes dont la capacité à fonctionner s'était nettement améliorée à la fin des services de santé mentale s'établissait à 66 % en 2013 (voir la **figure 6** à la **section 5.3.1**), mais dans un organisme sur 13, moins de 50 % des enfants et des jeunes démontraient une amélioration significative à la fin des services.

5.3.3 Les indicateurs de rendement du Ministère ne sont pas suffisants pour surveiller le rendement du Programme et des organismes

Les indicateurs de rendement existants du Ministère pour le Programme de SMEJ ne sont pas suffisants pour surveiller efficacement son rendement et celui des organismes de services de SMEJ. Précisément :

- Le Ministère a défini un nombre d'indicateurs supplémentaires pour mesurer le rendement du Programme de SMEJ. Il nous a cependant dit qu'une nouvelle solution d'information de gestion était nécessaire pour recueillir les données pour ces indicateurs supplémentaires, ainsi que pour accroître sa capacité d'analyse des données relatives aux indicateurs de rendement existants, y compris les résultats spécifiques des clients individuels. Toutefois, cette solution ne sera pleinement mise en oeuvre qu'en 2019-2020.
- Les indicateurs de rendement existants du Ministère ne saisissent pas les résultats à long terme des enfants et des jeunes qui ont obtenu des services de santé mentale par l'entremise du Programme de SMEJ. Pourtant, le Ministère note que les problèmes de santé mentale non résolus peuvent nuire à la réussite scolaire et hausser les taux de décrochage au niveau secondaire et de chômage, la pauvreté, l'itinérance et le risque de comportement criminel. La saisie de données relatives aux indicateurs à long terme donnerait l'heure juste au sujet de l'efficacité du Programme de SMEJ et appuierait l'orientation en matière de politique à l'avenir. Les organismes visités ont aussi affirmé qu'il serait bénéfique de mettre en place des indicateurs de rendement

qui mesurent les résultats à long terme des enfants et des jeunes ayant reçu des services de SMEJ, tels que les taux de diplomation au niveau secondaire, d'inscription aux établissements postsecondaires et d'incarcération, ainsi que le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale.

- Le Ministère ne collecte pas de données sur le nombre d'enfants et de jeunes par catégorie distincte de maladie mentale ou de troubles mentaux afin d'éclairer les décisions futures en matière de programmes et de politiques.
- Les organismes de services de SMEJ doivent évaluer les enfants et les jeunes à la fin des services pour déterminer s'ils ont obtenu des résultats positifs et déclarer ces résultats. Nous avons cependant constaté qu'ils utilisaient différents outils pour mesurer les résultats, et le Ministère n'exige pas qu'ils emploient un outil de mesure normalisé. L'adoption d'outils normalisés a été désignée comme prioritaire dans la Stratégie globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances de 2011 (décrite à la **section 2.2**). De plus, tous les organismes visités et Santé mentale pour enfants Ontario ont indiqué que des outils d'évaluation normalisés devraient être mis en oeuvre pour permettre la comparaison éclairante et objective des résultats à l'échelle du système.
- Il se peut que le Ministère ne mesure pas correctement les temps d'attente. Il définit le temps d'attente comme le délai écoulé entre le premier contact avec l'organisme et le début du service. Des données sur les étapes principales—telles que le délai entre le premier contact avec l'organisme et l'évaluation des besoins de santé mentale, et le délai entre l'aiguillage à un service et le début du service—ne sont pas recueillies pour déterminer les problèmes existants. En tant que telle, la définition du Ministère du temps d'attente peut être trop restreinte et donner lieu à des résultats trompeurs. Par exemple, dans le cas du client d'un organisme qui en reçoit un service, puis est dirigé vers un autre service, le Ministère mesure le temps d'attente à partir du premier contact du client avec l'organisme jusqu'à la date de début du second service auquel le client est aiguillé. Il devrait plutôt le mesurer à compter de la date de l'aiguillage jusqu'à la date de début du service auquel le client est orienté. Dans ce cas, le temps d'attente est surestimé par erreur. Les quatre organismes audités estimaient que les temps d'attente, comme définis par le Ministère, présentaient une valeur limitée pour la gestion de leurs activités. Les améliorations suggérées comprenaient la saisie de données sur les temps d'attente à compter de l'aiguillage jusqu'au début d'un service particulier, et sur le délai d'attente d'un enfant ou d'un jeune pour un service comparé à la durée du service qu'il reçoit.

RECOMMANDATION 9

Pour faire en sorte que le Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes donne le rendement attendu en fournissant des services uniformes et efficaces aux enfants et aux jeunes de l'Ontario qui en ont besoin, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) doit :

- collaborer avec Santé mentale pour enfants Ontario et les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes pour définir et établir des indicateurs de rendement et des exigences en matière de données qui sont suffisants, uniformes et appropriés pour évaluer périodiquement le rendement du Programme et des organismes qui l'exécutent;
- déterminer si la mise en place d'indicateurs de rendement qui mesurent les résultats à long terme des enfants et des jeunes qui ont reçu des services de santé mentale peut aider le Ministère à évaluer l'efficacité du Pro-

gramme et à éclairer à l'avenir les décisions en matière de politique;

- évaluer si la collecte de données sur le nombre d'enfants et de jeunes éprouvant des maladies mentales et des troubles mentaux particuliers peut éclairer à l'avenir les décisions en matière de politique, afin de mieux répondre à leurs besoins;
- fixer des cibles pour les indicateurs de rendement et utiliser les données recueillies pour cerner les cas nécessitant un suivi ou une mesure corrective.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et analysera ses indicateurs du rendement et ses éléments de données avec des partenaires du secteur, dont Santé mentale pour enfants Ontario et les organismes de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes (SMEJ), et les développera à mesure que le programme SMEJ est transformé pour s'assurer que le Ministère possède suffisamment d'information pour analyser le rendement du programme de services de SMEJ et des organismes qui fournissent des services de SMEJ.

Un groupe de travail sur les données relatives aux services de SMEJ a été récemment mis sur pied. En font partie un éventail d'employés du Ministère et d'organismes principaux de services de SMEJ. Le Ministère travaillera avec ce groupe en vue d'obtenir des recommandations sur les nouveaux indicateurs de rendement. Le Ministère se servira des données sur le rendement des services de SMEJ pour évaluer le rendement des organismes de services de SMEJ. Ces données seront utilisées aussi pour guider la prestation de services et la conception de politiques.

Le Ministère travaillera aussi avec ses partenaires du secteur pour déterminer la faisabilité de la collecte de renseignements pour guider l'analyse des résultats à long terme pour les enfants et les jeunes qui ont eu accès à des services de santé mentale.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la solution liée aux renseignements opérationnels, le Ministère commencera aussi à recevoir des données supplémentaires qui lui permettront de servir les enfants et les jeunes plus efficacement et d'entreprendre la planification du système.

Le Ministère posera aussi des repères pour ses indicateurs du rendement et comparera les données sur le rendement avec les repères afin d'évaluer, de corriger et d'améliorer le rendement.

RECOMMANDATION 10

Pour maintenir la confiance du public envers le Programme de santé mentale pour les enfants et les jeunes, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit veiller à ce que les résultats déclarés publiquement concernant le rendement du Programme procurent une information exacte et instructive.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Se fondant sur ses consultations avec des parties intéressées, le Ministère travaille à l'élaboration de mesures du rendement significatives dont il sera fait rapport au public.

En outre, le Ministère a établi un processus préliminaire en vue d'accroître l'uniformité des rapports sur les données. La mise en œuvre prévue d'une nouvelle solution liée aux renseignements opérationnels devrait rehausser davantage l'exactitude des données dont il sera fait rapport, faciliter la collecte de données normalisées sur les clients et sur les services, et permettre d'obtenir des données de meilleure qualité.

5.4 Une meilleure coordination avec les autres ministères peut appuyer la prestation des services de santé mentale et améliorer les résultats des enfants et des jeunes

Le Ministère a dirigé la Stratégie globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances (la Stratégie) de 2011-2012 à 2013-2014 et a entrepris plusieurs initiatives, de concert avec les autres participants à la Stratégie : le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation, et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (voir l'**annexe 1**). Les objectifs que le gouvernement a fixés pour la Stratégie comprennent la réduction des temps d'attente, l'amélioration des résultats en santé mentale, et la réduction des coûts par client des services de santé mentale. Cependant, jusqu'à présent, le Ministère n'a pas travaillé avec les autres ministères participants pour déterminer les répercussions de leurs initiatives sur les résultats en santé mentale des enfants et des jeunes ou pour relever et optimiser les initiatives qui ont produit des résultats favorables.

Le Ministère n'a pas collaboré avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation, et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle pour déterminer s'il existe d'autres occasions d'améliorer les résultats des enfants et des jeunes et possiblement de réduire les temps d'attente et les coûts qu'engage le gouvernement pour fournir les services de santé mentale. Il peut notamment affecter des ressources supplémentaires à la promotion de la santé mentale et de l'intervention précoce, et à la prévention des maladies mentales. Le Ministère n'a pas encore travaillé avec les autres ministères, alors que l'augmentation des visites des urgences et des hospitalisations des enfants et des jeunes pour des troubles mentaux signale un problème croissant.

Nous avons obtenu des données du ministère de la Santé et des Soins de longue durée indiquant qu'entre 2008-2009 et 2015-2016, les visites des urgences par les enfants et les adolescents d'au plus 18 ans pour des problèmes de santé mentale ont haussé de plus de 50 %, alors que ces visites pour tous les autres motifs de l'ensemble de la population ontarienne ont augmenté de 17 % seulement sur cette période. Les données de l'Institut canadien d'information sur la santé ont révélé que, de 2008-2009 à 2014-2015, les hospitalisations des enfants et des jeunes de 5 à 24 ans pour des problèmes de santé mentale ont aussi augmenté de plus de 50 % en Ontario, même si les hospitalisations pour toutes les autres affections au Canada ont diminué.

Ni le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse ni le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'ont analysé les raisons particulières de la hausse des hospitalisations pour des problèmes de santé mentale. Néanmoins, ces deux ministères estiment que les services communautaires de SMEJ peuvent prévenir l'intensification des problèmes de santé mentale, au point tel qu'une visite des urgences ou une hospitalisation est nécessaire. Même si les deux ministères ont comparé exhaustivement les coûts des services communautaires de SMEJ avec les services de santé mentale en milieu hospitalier, ils ont indiqué que les services communautaires, comme ceux axés sur la prévention et l'intervention précoce, peuvent être fournis à moindres coûts comparés à ceux des services hospitaliers. Le Ministère nous a informés qu'il n'a pas collaboré avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour vérifier si l'affectation de ressources supplémentaires aux services communautaires de SMEJ contribuerait à améliorer les résultats des enfants et des jeunes ayant besoin de services de santé mentale; et à réduire les hospitalisations et les visites des urgences pour des problèmes de santé mentale ainsi que les coûts globaux du gouvernement pour les services de santé mentale. Selon plusieurs sources (voir ci-dessous), l'exploration de telles occasions permettrait

d'atteindre les objectifs du gouvernement d'améliorer les résultats en santé mentale et de réduire les coûts :

- Santé mentale pour enfants Ontario (SMEO), qui représente plus de 85 organismes de services de SMEJ de la province, a indiqué que l'accès rapide aux services communautaires de SMEJ peut prévenir les crises de santé mentale et réduire les visites coûteuses des urgences. SMEO estime que le secteur communautaire n'a pas la capacité voulue pour fournir des traitements à tous les enfants et jeunes qui en ont besoin, et a indiqué qu'en raison des longs temps d'attente pour les traitements du secteur communautaire, les adolescents se rendent souvent à l'hôpital. SMEO a suggéré d'augmenter le financement des services communautaires de SMEJ afin de réduire le nombre d'hospitalisations coûteuses et les coûts globaux du gouvernement.
- Un rapport récent publié par l'Institut canadien d'information sur la santé (l'Institut) a révélé que bien qu'il existe plusieurs explications possibles du recours accru aux hôpitaux au Canada par les enfants et les jeunes ayant des problèmes de santé mentale, cette situation peut signaler la pénurie de services communautaires. L'Institut a aussi rapporté que les experts croient que les services fournis à domicile et dans les collectivités sont plus efficaces pour traiter les enfants et les jeunes, et que les hospitalisations répétées pour des troubles mentaux peuvent dénoter des difficultés à obtenir les soins appropriés dans les collectivités. D'après l'Institut, le renforcement des services offerts par les organismes communautaires de SMEJ peut améliorer les résultats des enfants et des jeunes, réduire le recours aux hôpitaux et générer des économies.
- D'autres rapports récents ont aussi signalé que l'accès limité aux services communautaires a probablement contribué à augmenter les visites des urgences pour des troubles mentaux en Ontario. De plus, le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances de l'Ontario (le Conseil) a précisé, dans son rapport annuel de 2015, que la promotion de la santé mentale et de l'intervention précoce et la prévention des maladies mentales peuvent améliorer les résultats en santé mentale. En outre, il a avancé que les activités de promotion et de prévention peuvent générer des économies nettes substantielles. Le Conseil a été nommé par le gouvernement provincial en 2014 pour offrir des conseils sur la mise en oeuvre de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances de 2011 (décrite à la **section 2.2**).

RECOMMANDATION 11

Afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de la Stratégie globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances visant à améliorer les résultats en santé mentale et à réduire les coûts par client des services de santé mentale, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit collaborer avec les autres ministères qui offrent ces services pour :

- déterminer les répercussions de leurs initiatives sur les résultats en santé mentale des enfants et des jeunes, et optimiser les initiatives qui améliorent les résultats de ces derniers;
- poursuivre l'analyse des raisons de l'augmentation des hospitalisations et des visites des urgences par les enfants et les jeunes éprouvant des problèmes de santé mentale, évaluer la nature de ces visites, et utiliser l'information recueillie pour planifier des interventions afin de réduire le nombre de visites, par exemple, en mettant l'accent sur la promotion, la prévention et l'intervention précoce.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le Ministère) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. La coopération interministérielle et l'harmonisation des services sont essentielles à la prestation intégrée de services et de soutiens sur le terrain. Le Ministère travaille en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD), le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle pour mettre en œuvre des initiatives qui améliorent la prestation de services aux enfants et aux jeunes.

Le Ministère s'inspirera des évaluations qualitatives des initiatives instituées sous le régime de la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances. Le Ministère, ainsi que des partenaires gouvernementaux, établira des indicateurs de référence sur la santé mentale des enfants et des jeunes dans l'intention de mesurer les résultats des initiatives et de tirer parti des pratiques exemplaires dans le but d'améliorer davantage les résultats en santé mentale pour les enfants et les jeunes.

Le Ministère s'engage en outre à travailler avec le MSSLD en vue d'analyser et de comprendre les taux d'hospitalisation et de visites dans les urgences par les enfants et les jeunes qui éprouvent des problèmes de santé mentale, et ainsi de prendre des mesures en vue de réduire le nombre de telles visites, par exemple, en mettant l'accent sur la prévention et l'intervention rapide.

Annexe 1 : Principales initiatives de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, ministère de la Santé et des Soins de longue durée, ministère de l'Éducation, et ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ)
Nouveaux travailleurs communautaires – Le MSEJ a octroyé des fonds aux organismes communautaires de services de santé mentale aux enfants et aux jeunes pour engager du personnel, afin d'offrir des services de santé mentale aux enfants et aux jeunes dans les collectivités et les écoles.
Nouveaux travailleurs autochtones – Le MSEJ a octroyé des fonds pour l'embauche et la formation de travailleurs autochtones en santé mentale et en toxicomanie dans les collectivités autochtones ayant de grands besoins.
Nouveaux travailleurs sociaux judiciaires auprès des jeunes ayant des troubles de santé mentale – Le MSEJ a versé des fonds pour l'embauche de travailleurs offrant des services dans les nouveaux tribunaux, afin de favoriser la déjudiciarisation pour les jeunes et les diriger plutôt aux services communautaires.
Plan de prévention du suicide chez les jeunes – Le MSEJ a lancé un plan de prévention du suicide chez les jeunes afin d'appuyer les efforts de prévention déployés par les collectivités, afin d'intervenir plus efficacement auprès des jeunes en situation de crise.
Expansion du Service de télésanté mentale – Le MSEJ a procédé à l'expansion du Service de télésanté mentale qui facilite l'accès aux consultations spécialisées en santé mentale et aux évaluations psychiatriques dans les collectivités rurales, éloignées et sous-desservies au moyen de la vidéoconférence.
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD)
Infirmières en santé mentale et toxicomanie dans les conseils scolaires de district – Le MSSLD a affecté des infirmières aux conseils scolaires de district et à des écoles locales afin de favoriser l'identification et le traitement précoce des élèves pouvant éprouver des problèmes de santé mentale et de toxicomanie.
Expansion des services de traitement des troubles de l'alimentation – Le MSSLD a étendu les services de traitement des troubles de l'alimentation, y compris les programmes de soins hospitaliers, de traitement de jour et de consultation externe pour les enfants et les jeunes. L'expansion comprend l'embauche d'infirmières supplémentaires et la mise en place de nouveaux services pour les personnes atteintes de troubles de l'alimentation.
Dix-huit regroupements collaboratifs – Le MSSLD a créé des regroupements de services dans 18 collectivités, où les fournisseurs de services s'emploient à améliorer l'accès aux soutiens en santé mentale et toxicomanie pour les enfants, les adolescents et les familles et à faciliter la transition entre les services et les secteurs.
Ministère de l'Éducation (MEDU)
Responsables en matière de santé mentale – Le MEDU a affecté un responsable en matière de santé mentale à chaque conseil scolaire de district de la province pour offrir un appui au leadership en santé mentale au conseil, et pour élaborer et mettre en oeuvre une stratégie globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances pour les élèves, stratégie propre au conseil.
Équipe d'appui pour la santé mentale dans les écoles – Le MEDU a créé une équipe provinciale d'appui dans les écoles pour aider les conseils scolaires à élaborer et à mettre en oeuvre leur stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, à renforcer les connaissances en santé mentale des éducateurs, à lancer des programmes de prévention et de promotion de la santé mentale fondés sur les données probantes, et à répondre aux besoins en santé mentale propres au conseil.
Préface du programme-cadre – À compter de 2013, une préface a été ajoutée à tous les documents récemment révisés du programme-cadre, intitulée « Pour contribuer au bien-être des élèves et renforcer leur capacité d'apprentissage ». Cette préface contextualise le rôle des éducateurs dans la promotion et le soutien du développement sain de tous les élèves dans toutes les matières, et comprend la sous-section « Le rôle de la santé mentale ».
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (MESFP)
Allo J'écoute, ligne d'assistance en santé mentale pour les étudiants postsecondaires – Le MESFP a mis en service une ligne d'assistance en santé mentale pour les étudiants postsecondaires (Allo J'écoute) qui offre des services bilingues en tout temps pour répondre aux besoins en santé mentale des étudiants postsecondaires, notamment pour la dépression, la dépendance à la drogue et à l'alcool, les problèmes relationnels, les idées suicidaires et d'autres préoccupations.
Fonds d'innovation en santé mentale – Le MESFP a mis en oeuvre le Fonds d'innovation en santé mentale pour financer des projets pouvant améliorer les services de santé mentale et les résultats connexes pour les étudiants postsecondaires de la province.

Annexe 2 : Continuum des services et des soutiens de SMEJ fondés sur les besoins

Source des données : *Lignes directrices et exigences relatives aux programmes communautaires de santé mentale pour les enfants et les jeunes nº 01 : Services essentiels et principaux processus du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*

Services de traitement intensif

Services de soutien en cas de crise

Services de consultation etd'évaluation spécialisées

Acquisition de compétences et soutien pour la famille

Services de consultation et de thérapie

Services brefs

Prévention ciblée

Niveau 4
Enfants et jeunes qui sont touchés par des maladies mentales diagnosticables les plus graves, complexes, rares ou persistantes qui compromettent nettement leur aptitude à fonctionner dans la plupart des contextes, par exemple à la maison, à l'école ou dans la collectivité.

Niveau 3
Enfants et jeunes qui ont des problèmes de santé mentale importants qui compromettent leur aptitude à fonctionner dans certains contextes, par exemple à la maison, à l'école ou dans la collectivité.

Niveau 2
Enfants et jeunes considérés comme à risque d'être touchés par des problèmes de santé mentale qui compromettent leur aptitude à fonctionner dans certains contextes, par exemple à la maison, à l'école ou dans la collectivité, ou qui en sont touchés.

Niveau 1
Tous les enfants et les jeunes et leur famille.

Annexe 3 : Nouveaux indicateurs de rendement des services de SMEJ

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Questions clés		Indicateurs de rendement	Définition
Qui servons-nous?	IR1	Proportion de la population d'enfants et de jeunes servie	Nombre d'enfants et de jeunes servis en proportion de leur population globale, par collectivité, en référence à la prévalence estimative de 20 % de problèmes de santé mentale.
	IR2	Profil des enfants et des jeunes servis	Proportion de clients servis au cours d'une période donnée, selon le sexe et l'âge à l'admission. Proportion de clients par catégorie de besoin évalué et gravité du besoin au moment de l'évaluation initiale.
	IR3	Âge des enfants et des jeunes servis	Âge moyen des clients au moment de l'admission
	IR4	Profil des clients ayant des besoins complexes en santé mentale	Proportion de clients qui présentent des besoins multiples, ont besoin de services multiples ou sont pris en charge par des fournisseurs multiples.
Qu'offrons-nous?	IR5	Utilisation des services	Proportion de clients par catégorie de service essentiel, exprimée en pourcentage de tous les services au cours d'une période donnée.
	IR6	Durée des services	Délai moyen entre la date de début et la date de fin d'un service, par catégorie de service au cours d'une période donnée.
	IR7	Clients recevant de brefs traitements et n'ayant pas besoin d'autres services	Nombre de clients recevant un bref traitement qui n'ont pas besoin d'autres services.
Dans quelle mesure servons-nous bien les enfants, les jeunes et les familles?	IR8	Clients ayant des résultats favorables	Proportion de clients réagissant favorablement au traitement au cours d'une période donnée, basée sur l'ensemble des services du plan de services. Comprend l'atténuation de la gravité des besoins; l'amélioration de l'adaptation, du fonctionnement et des forces; l'atteinte des objectifs fixés; et la perception des clients à l'égard des résultats.
	IR9	Perception des clients, des parents ou des fournisseurs de soins à l'égard des résultats favorables (sert à étayer l'IR8)	Proportion de clients ayant une perception favorable des résultats des services au cours d'une période donnée.
	IR10	Nombre d'incidents signalés (y compris les incidents graves et les plaintes des clients)	Nombre d'incidents par type au cours d'une période donnée[1].
Dans quelle mesure le système fonctionne-t-il?	IR11	Temps d'attente moyens des clients avant de recevoir des services	Délai d'attente moyen des clients avant de recevoir des services thérapeutiques particuliers au cours d'une période donnée (exclut les clients dont la date des services est fixée à leur demande).
	IR12	Perception des clients à l'égard du système de services[2]	Perception des clients relative à leur expérience du système de services (p. ex. questions de sondage sur les temps d'attente, les soins intégrés, la participation des clients, la prestation des services et la transition entre les services)[1].
	IR13	Rendement des investissements	Initialement, montant total des investissements dans les programmes. À l'avenir, l'analyse tiendra compte du nombre de clients servis et des niveaux variés de besoins, de gravité et de résultats (afin de déterminer le rendement des investissements)[1].

1. Cette information n'est pas recueillie à l'heure actuelle.
2. Les clients sont les enfants, les jeunes, les parents et les fournisseurs de soins.

Chapitre 3

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Section 3.02

Changement climatique

1.0 Résumé

Selon des études scientifiques, les émissions accrues de gaz à effet de serre, tels que le dioxyde de carbone et le méthane, attribuables à l'activité humaine ont réchauffé l'atmosphère et altéré les régimes climatiques partout sur la planète. Les effets du changement climatique, comme la fonte de la calotte polaire, l'élévation du niveau des océans et le nombre accru de phénomènes météorologiques extrêmes, ont d'ailleurs été constatés par les scientifiques.

La communauté internationale a souligné que le changement climatique constituait une menace grave et potentiellement irréversible sur les humains et l'environnement, et a reconnu que la réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessitait une réponse internationale.

L'Ontario produit moins de 1 % des émissions mondiales annuelles de gaz à effet de serre, mais les émissions annuelles moyennes par habitant dans la province sont plus élevées que la moyenne mondiale, quoique inférieures à la moyenne canadienne.

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) a également reconnu que le changement climatique posait un défi critique à l'environnement et à l'économie à l'échelle mondiale, qui causera des intempéries plus fréquentes et violentes dans la province au cours des prochaines années.

Le Ministère s'est vu confier le mandat de diriger les efforts déployés en Ontario pour réduire les gaz à effet de serre et pour s'adapter aux effets du changement climatique. Pour ce faire, il a défini des cibles de réduction des émissions et a adopté des politiques et des programmes, dont l'un des plus importants est le régime de plafonnement et d'échange de droits d'émission, qui entrera en vigueur en 2017. Les règles régissant le fonctionnement de ce régime en Ontario et l'engagement des recettes qu'il générera sont exposées dans la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* et ses règlements d'application.

Aux termes du régime de plafonnement et d'échange, les entreprises émettrices de gaz à effet de serre devront obtenir un « quota d'émission » égal à la quantité de leurs émissions annuelles—de fait, un permis d'émission. Un quota autoriserait l'émission d'une tonne de dioxyde de carbone ou une quantité équivalente d'autres gaz à effet de serre.

Les quotas sont attribués gratuitement ou vendus par mise aux enchères par le gouvernement ou encore achetés et vendus entre émetteurs—la composante « échange » du régime. Le terme

« plafonnement » renvoie au nombre restreint total de quotas que le gouvernement offre annuellement sur le marché.

En théorie, le coût des quotas augmentera à mesure que le gouvernement réduira leur nombre chaque année. Avec le temps, il serait donc plus économique pour les entreprises de trouver des moyens de réduire leurs émissions plutôt que d'acheter des quotas de plus en plus coûteux. De plus, les entreprises dont les émissions sont inférieures aux quotas attribués pourraient tirer des revenus en vendant l'excédent sur leurs quotas à d'autres entreprises qui en ont besoin pour exercer leurs activités.

Au lieu de mettre en place un régime exclusif à l'Ontario, la province a l'intention d'intégrer son régime de plafonnement et d'échange aux régimes existants du Québec et de la Californie. Par conséquent, les entreprises de ces trois administrations pourront s'échanger des quotas, et une administration pourra porter à son crédit la réduction d'émissions obtenue par une autre.

Le Ministère a indiqué que le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario et les recettes qu'il génère pour d'autres initiatives seront au coeur de la lutte de la province contre le changement climatique. À son avis, l'Ontario est en bonne voie d'atteindre son objectif de réduire de 15 %, d'ici 2020, les émissions par rapport à celles de 1990. Les travaux de conception du régime de plafonnement et d'échange au-delà de 2020 ne sont pas terminés, et le Ministère nous a fait savoir que ses estimations et projections relatives à l'impact du régime après 2020 sont très préliminaires.

Notre audit a révélé que le régime de plafonnement et d'échange produira une petite fraction seulement de la réduction requise pour atteindre l'objectif que l'Ontario s'est fixé pour 2020. Nos constatations incluaient ce qui suit :

- **Il se peut que moins de 20 % des réductions requises pour atteindre l'objectif de 2020 fixé par la province soient réalisées en Ontario** : Sur la réduction de 18,7 mégatonnes (Mt) d'émissions de gaz à effet de serre, cible fixée pour parvenir à l'objectif de 2020, 3,8 Mt (20 %) seulement proviendront de l'Ontario. De fait, on prévoit que les 80 % restants—ou près de 14,9 Mt—proviendront de la Californie et du Québec. Pourtant, l'Ontario a l'intention de porter à son crédit tant la réduction de 20 % (3,8 Mt) que celle de 80 % (14,9 Mt), qui sera réalisée à l'extérieur de la province. Nous constatons que l'Accord de Paris de 2015 permet à un pays de porter à son crédit la réduction d'émissions d'un autre pays, pourvu que les deux gouvernements fédéraux (p. ex. le Canada et les États-Unis) aient conclu un accord formel à cet effet. Or, aucun accord de ce type n'a été conclu à ce jour. En dernier ressort, la question de savoir si l'Ontario a atteint une cible particulière sera fondée sur le Rapport d'inventaire national établi par le gouvernement fédéral, qui ne tient pas compte non plus des réductions réalisées à l'extérieur de l'Ontario.
- **Il est attendu que de faibles diminutions d'émissions en Ontario engendreront des coûts substantiels pour les entreprises et les ménages de l'Ontario** : Aux termes du régime de plafonnement et d'échange conjoint que la province entend mettre en oeuvre, les entreprises provinciales devront payer jusqu'à 466 millions de dollars d'ici 2020 pour les quotas du Québec et de la Californie. D'après les estimations préliminaires de 2015 de la province qui ont servi à orienter la conception du régime, cette somme pourrait atteindre 2,2 milliards en 2030—tous ces fonds ne seront pas réinvestis dans l'économie ontarienne. Si les initiatives décrites dans le Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique parviennent à réduire les émissions à long terme, cette somme pourrait être moins élevée. Par ailleurs, on prévoit que les ménages et les entreprises de l'Ontario devront verser environ 8 milliards de dollars de plus au gouvernement provincial sur quatre ans, à compter de 2017, pour les com-

bustibles fossiles qu'ils consomment, comme l'essence et le gaz naturel. Le Ministère estime que les ménages verront ces coûts annuels directs augmenter en moyenne de 156 $ en 2017. Les estimations préliminaires du ministère des Finances indiquent que cette somme atteindra 210 $ en 2019 et que les ménages feront face à des coûts annuels indirects additionnels de 75 $ au titre des biens et services en 2019.

- **La Commission de l'énergie de l'Ontario a décidé de ne pas divulguer séparément le coût du régime de plafonnement et d'échange sur les factures de gaz naturel, malgré l'intérêt des groupes d'intervenants à le faire** : La Commission de l'énergie de l'Ontario a déterminé qu'il n'était pas nécessaire de porter ces coûts sur les factures de gaz naturel, malgré que 75 des 80 groupes d'intervenants aient exprimé une préférence en ce sens. De plus, notre sondage auprès des abonnés du gaz naturel a révélé que 89 % des répondants croyaient qu'il était important de divulguer les répercussions financières du régime de plafonnement et d'échange sur les factures.
- **Aux termes du régime conjoint, le plafonnement fixé en Ontario ne limitera pas la quantité de gaz à effet de serre émise dans la province** : Parce que l'Ontario a décidé d'associer son régime à ceux de la Californie et du Québec, il pourrait excéder son propre plafond d'émissions si les émetteurs ontariens décident d'acheter des quotas du Québec ou de la Californie. Par conséquent, le plafond des émissions établi par le gouvernement provincial ne permettra pas de limiter les émissions en Ontario.
- **Il n'est pas attendu que l'Ontario contribue substantiellement à la réduction des émissions au Québec et en Californie à court terme** : Le gouvernement ontarien a fait savoir que la participation à un régime conjoint de plafonnement et d'échange contribuera à réduire les émissions au Québec et en Californie, à mesure que les entreprises de ces administrations prennent connaissance de la possibilité d'écouler leurs quotas sur le marché ontarien. Pourtant, le Ministère ne dispose pas de données probantes à ce sujet. De fait, selon les renseignements sur l'échange de quotas au Québec et en Californie dont nous disposions en août 2016, il pourrait exister présentement un excédent de quotas—plus de 60 Mt de quotas n'ont pas été vendus lors de la dernière mise aux enchères, ce qui indique que bien plus que les 14,9 Mt de quotas dont les entreprises ontariennes auront besoin sont déjà disponibles. Il est donc peu probable qu'à court terme, le Québec et la Californie réduisent substantiellement leurs émissions parce que les entreprises ontariennes achètent leurs quotas.
- **Des réductions d'émissions supérieures à celles réellement obtenues pourraient être déclarées** : Les trois administrations n'ont pas conclu d'entente formelle ni adopté de règles pour prévenir la déclaration de réductions d'émissions dans plus d'une administration. Par exemple, si une entreprise ontarienne achète un quota à la Californie, ce quota peut être déclaré par le gouvernement ontarien comme ayant servi à réduire les émissions en Ontario, aidant ainsi la province à atteindre son objectif. Toutefois, la Californie peut aussi appliquer ce quota à la réduction de son propre objectif—ce qui signifie que des réductions supérieures à celles réellement obtenues pourraient être déclarées.

Au cours de la période quadriennale de 2017 à 2020, le Ministère s'attend à toucher des recettes de l'ordre de 8 milliards de dollars sur la vente de quotas d'émission, qu'il affectera principalement aux initiatives de réduction des émissions.

Ces initiatives sont décrites dans le Plan d'action contre le changement climatique (le Plan d'action), que le Ministère a publié en juin 2016. Selon les estimations du Plan d'action, ces initiatives

réduiront collectivement les émissions de 9,8 Mt. Pourtant, nous avons remarqué que le conseiller en environnement du Ministère avait estimé que le régime de plafonnement et d'échange, et l'affectation des recettes qu'il génère à ce type d'initiative, produiraient des réductions de 3,8 Mt seulement— soit une réduction inférieure d'un peu plus d'un tiers à l'estimation ministérielle. Notre examen du Plan d'action a relevé ce qui suit :

- **Le Plan d'action renferme des hypothèses irréalistes ou non corroborées, notamment les suivantes** :
  - *Les réductions des tarifs de l'électricité auront un impact marginal : On s'attend à ce que le régime de plafonnement et d'échange suscite une hausse des tarifs d'électricité, ce qui pourrait inciter les consommateurs à opter pour le gaz naturel plus économique— combustible fossile qui produit aussi des gaz à effet de serre.* Entre 2017 et 2020, le Ministère compte engager des recettes d'au plus 1,32 milliard de dollars provenant du régime de plafonnement et d'échange pour remédier à cette situation. Le Plan d'action prévoit que cet engagement se traduira par une réduction de 3 Mt. Cependant, ni le Ministère ni l'organisme provincial responsable du réseau d'électricité de l'Ontario n'ont produit la méthode utilisée pour calculer cette estimation. De plus, les fonds de 1,32 milliard compenseraient quelque peu seulement la hausse des tarifs d'électricité. En particulier, il est projeté que les tarifs d'électricité des entreprises augmenteront de 14 % et ceux des ménages, de 25 %. Même après l'engagement des recettes de 1,32 milliard, les entreprises feront face à une hausse de 13 % et les ménages, de 23 %.
  - *Absence de plan pour atteindre l'objectif relatif à l'utilisation du gaz naturel renouvelable* : Des recettes de 100 millions de dollars provenant du régime de plafonnement et d'échange seront affectées pour aider les distributeurs de gaz naturel à accroître leur utilisation de biogaz, un gaz naturel « renouvelable » produit à partir de la décomposition de matières organiques. Le Plan d'action prévoit que cette initiative réduira les émissions de 1 Mt. Pourtant, il ressort de notre examen de l'information de l'Association canadienne de biogaz que la capacité de production actuelle de biogaz est insuffisante pour répondre à la demande proposée. De fait, la capacité nécessaire pour produire 1 Mt est 500 fois plus élevée que celle présentement disponible. Le Plan d'action contre le changement climatique ne précise pas comment ce déficit sera comblé.
- **Engagement de 1 milliard de dollars dans le Plan d'action pour des initiatives approuvées auparavant** : Certaines initiatives, comme le projet de transport en commun rapide sur rail régional, avaient été approuvées plusieurs années avant la création du Plan d'action. En intégrant ces projets au Plan d'action, la province a trouvé un autre moyen de financer ses coûts, sans cependant réduire davantage les émissions.

Voici d'autres constatations :

- **Le Ministère a atteint son objectif de réduction des émissions de 2014** : Le Ministère a réduit considérablement les émissions de gaz à effet de serre en 2014, surtout à la suite de la fermeture des centrales au charbon. Il a toutefois indiqué que n'avait été le fléchissement économique de 2008, l'Ontario n'aurait probablement pas atteint son objectif d'émissions de 2014.
- **La réduction des gaz à effet de serre ne constitue pas une priorité d'autres ministères** : La réduction des gaz à effet de serre n'est pas une priorité reconnue de nombreux ministères, et il n'existe pas de processus pangouvernemental pour tenir compte adéquatement du changement climatique dans la prise des décisions. Le mandat et les priorités clés

de certains ministères sont incompatibles avec l'objectif de réduction des émissions, et on n'a pas essayé de concilier les buts divergents pour intégrer la réduction des émissions au processus décisionnel.

- **De nombreux éléments du Plan d'adaptation de 2011 n'ont pas été exécutés** : Le Ministère a peu fait pour cerner les principaux risques liés au changement climatique auxquels l'Ontario fera face à l'avenir ou pour en faire le suivi. Malgré que le Ministère ait publié le Plan d'adaptation en 2011, qui devait être pleinement mis en oeuvre en 2014, de nombreuses mesures qui y étaient définies n'étaient pas achevées en août 2016. De plus, le Ministère n'a pas examiné le Plan pour déterminer s'il devait le mettre à jour afin de refléter l'information actuelle. Voici des domaines qui doivent être appuyés par des mesures vigoureuses :
- l'amélioration des routes de glace dans les collectivités nordiques afin d'éviter leur isolement croissant causé par le changement climatique. Par exemple, les collectivités ont davantage eu recours au transport aérien l'hiver dernier pour s'approvisionner en denrées essentielles, tels les aliments;
- l'élaboration d'un plan de croissance afin d'appuyer la prise de décisions dans les collectivités nordiques et la surveillance des effets du changement climatique, ainsi que de mesures pour protéger et préserver la qualité de l'air et de l'eau;
- la mise à jour du Code du bâtiment provincial pour s'assurer que les immeubles résistent aux effets du changement climatique, dont les inondations causées par les eaux pluviales;
- la réalisation de l'engagement pris par le Ministère d'examiner les différents types de bâtiments que le gouvernement possède ou gère, afin d'évaluer leur résistance aux effets du changement climatique. Plutôt, le Ministère a seulement examiné trois des près de 5 000 bâtiments que la province possède ou gère directement;
- l'évaluation de l'infrastructure énergétique pour maintenir la production et la distribution de l'électricité pendant les intempéries de plus en plus violentes.

À la suite de notre audit, le gouvernement fédéral a annoncé, en octobre 2016, son intention de mettre en oeuvre une tarification du carbone nationale, à compter de 2018. La proposition fédérale est préliminaire et, à la fin de notre audit, des données plus détaillées qui auraient permis d'évaluer pleinement l'incidence de cette nouvelle politique fédérale sur les cibles de réduction des émissions de l'Ontario n'étaient pas disponibles.

Notre rapport renferme 16 recommandations comportant 28 mesures de suivi.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement le rapport de la vérificatrice générale et est heureux de constater qu'elle reconnaît l'importance de la lutte au changement climatique, vu son incidence sur l'environnement, l'économie et le mode de vie en Ontario.

Conformément à sa nouvelle loi sur le changement climatique, le Ministère rendra compte au public des progrès réalisés dans l'atteinte des cibles et de la façon dont les produits du régime de plafonnement et d'échange seront investis.

Le régime de plafonnement et d'échange est un mécanisme reconnu à l'échelle internationale qui permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'atteindre les cibles, notamment celles fixées dans l'Accord de Paris. La capacité d'intégrer son régime à ceux du Québec et de la Californie permettra à l'Ontario de réaliser des réductions au coût le plus bas pour les entreprises et les consommateurs. La période de conformité prévue par le régime de l'Ontario débute en janvier 2017. La province négociera une entente avec le Québec et la Californie en 2017 pour intégrer son régime de

plafonnement et d'échange dans le cadre de la WCI, Inc. en 2018, de façon à atteindre son objectif de réduction des émissions au coût le plus bas pour les ménages et les entreprises. L'Ontario continue de travailler en étroite collaboration avec le gouvernement fédéral pour façonner une approche nationale de tarification des émissions de carbone grâce à l'élaboration d'un cadre pancanadien qui s'harmonise avec l'Accord de Paris sur la lutte universelle contre le changement climatique.

L'Ontario investira les produits du régime de plafonnement et d'échange dans des initiatives qui favoriseront la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou les réduiront. Les investissements prévus par le Plan d'action contre le changement climatique seront définis plus clairement à mesure que la conception du régime se précise à l'échelle du gouvernement. Ces investissements, qui débuteront dès 2017, permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de créer des emplois et des débouchés pour l'investissement en Ontario, et d'aider la population et les entreprises à faire la transition vers une économie à faible émission de carbone.

En octobre 2016, l'Ontario avait mis en oeuvre certaines des mesures dans le cadre de son premier plan d'adaptation au changement climatique. Un nouveau plan, fixant les priorités de la province et établissant les mesures qu'elle prendra pour se montrer plus résilient aux effets du changement climatique, est en voie de préparation et sera rendu public en 2017.

2.0 Contexte

2.1 Réchauffement et changement climatique

La science avance que les plus fortes concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, qui résultent principalement de la combustion des combustibles fossiles, ont contribué à l'élévation de la température de surface de la planète. Ce phénomène est désigné comme le réchauffement climatique.

Le lieu où se produisent les émissions importe peu, c'est plutôt la quantité globale d'émissions à l'échelle planétaire qui a un impact sur le réchauffement climatique. Ce phénomène est à l'origine de changements sans précédent, notamment l'élévation du niveau des océans, les régimes climatiques changeants et des extrêmes climatiques de plus en plus fréquents.

L'**annexe 1** renferme d'autres renseignements sur le réchauffement et le changement climatique, y compris les types de gaz à effet de serre et les risques associés au réchauffement planétaire.

2.1.1 Émissions de l'Ontario

Comme le montre la **figure 1**, les émissions moyennes par personne en Ontario sont supérieures à celles de certains pays industrialisés—et plus du double de la moyenne mondiale. Par contre, la moyenne de l'Ontario était inférieure à la moyenne canadienne, et équivalait à près de 60 % de la moyenne des États-Unis (13 tonnes par Ontarien contre 20 tonnes par Américain, comme le montre la **figure 1**).

La **figure 2** présente les émissions de l'Ontario par secteur en 2014, d'après les données les plus récentes d'Environnement et Changement climatique Canada, le ministère fédéral qui compile l'information sur les émissions pour le Canada dans son Rapport d'inventaire national. Les données historiques sur les émissions de l'Ontario sont tirées de ce rapport. Selon les dernières données du Rapport d'inventaire national de 2014, l'Ontario se situe au cinquième rang parmi les provinces et territoires les moins polluants au chapitre des émissions par personne.

Figure 1 : Comparaison des émissions de gaz à effet de serre par administration, 2012

Sources des données : Institut des ressources mondiales, Environnement et Changement climatique Canada

Administration	Émissions (mégatonnes)	Population (millions)	Émissions par personne (tonnes)
World			
Monde	44 816,0	7 043,2	6
Chine	10 975,0	1 350,7	8
États-Unis	6 235,0	313,9	20
Union européenne	4 399,0	501,3	9
Inde	3 014,0	1 236,7	2
Russie	2 322,0	143,2	16
Japon	1 345,0	127,6	11
Brésil	1 013,0	198,7	5
Allemagne	887,2	80,4	11
Indonésie	761,0	246,9	3
Mexique	724,0	120,8	6
Canada	718,0	34,8	21
Iran	715,0	76,4	9
Ontario	**171,0**	**13,4**	**13**
Suède	53,7	9,5	6
Canada			
Alberta	260,0	3,8	68
Ontario	**171,0**	**13,4**	**13**
Québec	82,0	8,1	10
Saskatchewan	72,0	1,1	66
Colombie-Britannique	63,0	4,5	14
Manitoba	21,0	1,3	17
Nouvelle-Écosse	19,0	0,9	20
Nouveau-Brunswick	17,0	0,8	22
Terre-Neuve-et-Labrador	9,8	0,5	19
Île-du-Prince-Édouard	2,1	0,1	14

Note : La compilation la plus récente des émissions mondiales date de 2012.

2.2 Réponses au changement climatique

Généralement, il existe deux types de stratégies pour lutter contre le changement climatique : les stratégies d'atténuation qui visent à limiter les effets du réchauffement planétaire en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, et les stratégies d'adaptation qui ciblent les dommages potentiels résultant des conséquences du changement climatique.

Dans son Cinquième Rapport d'évaluation (2014), le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a souligné l'importance des deux types de stratégies. L'**annexe 2** renferme d'autres renseignements sur l'atténuation et l'adaptation relatives au changement climatique.

Figure 2 : Ventilation par secteur des émissions de gaz à effet de serre de l'Ontario en 2014

Source des données : Environnement et Changement climatique Canada

Secteur	Équivalent en dioxyde de carbone (Mt)	% des émissions globales de l'Ontario	Sources d'émissions les plus communes
Transports	58,7	34	Automobiles, camions, matériel agricole, véhicules commerciaux et récréatifs, trains de marchandises et bateaux à moteur à combustion (alimenté à l'essence)
Industrie	50,9	30	Procédés industriels (béton, chaux, fer et acier), fabrication
Immeubles	34,8	20	Chauffage au gaz naturel d'immeubles résidentiels et commerciaux, y compris les maisons et les appartements; cuisson au gaz naturel
Agriculture	10,0	6	Déjections animales, fertilisants artificiels
Déchets	9,4	6	Décomposition des matières organiques; traitement des eaux usées, y compris les eaux d'égout; et incinération des déchets
Électricité	6,2	4	Centrales au gaz naturel
Total	**170,0**	**100**	

Note : L'électricité qui est générée dans la province ne produit pas toujours des gaz à effet de serre. D'après la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, en 2014, 62 % de l'électricité générée en Ontario provenait de centrales nucléaires, 24 % de centrales hydroélectriques, 10 % de centrales au gaz naturel, 4 % de sources éoliennes, et moins de 1 % de centrales au charbon, des biocarburants et de sources solaires. Depuis la fermeture de la dernière centrale au charbon dans la province en 2014, la majorité des gaz à effet de serre produits par l'électricité émanait de la combustion de gaz naturel.

2.2.1 Atténuation en Ontario

En 2007, le Ministère a diffusé un plan d'atténuation du changement climatique, appelé Plan d'action Ontario vert (le Plan), qui établissait les objectifs ci-dessous de réduction des émissions annuelles de l'Ontario. Ces objectifs étaient basés sur la quantité de référence de 182 Mt d'émissions produites en 1990 (en 2015, un objectif à moyen terme a été ajouté pour 2030) :

- 2014—émissions inférieures de 6 % par rapport à celles de 1990, actuellement estimées à 171 Mt;
- 2020—émissions inférieures de 15 % par rapport à celles de 1990, actuellement estimées à 154,7 Mt;
- 2030—émissions inférieures de 37 % par rapport à celles de 1990, actuellement estimées à 114,7 Mt;
- 2050—émissions inférieures de 80 % par rapport à celles de 1990, actuellement estimées à 36,4 Mt.

Le Plan indiquait que l'Ontario réaliserait 44 % de la cible de 2014 en éliminant les centrales au charbon et en accroissant l'utilisation des sources d'énergie renouvelable. Le reste viendrait des résultats obtenus par le financement en recherche et innovation (17 %), de subventions et de prêts pour aider les municipalités à réduire leurs émissions (8 %), et d'autres initiatives comme les projets de transport en commun et la modernisation des bâtiments (la **figure 3** présente les initiatives et les cibles de réduction prévues). Les réductions attendues reposaient sur des faits hypothétiques, telles que les dates d'achèvement des projets de transport en commun et le taux d'adoption de nouvelles technologies, telles les chaudières à haut rendement.

En novembre 2015, le Ministère a lancé la Stratégie en matière de changement climatique, qui exposait, à un haut niveau, les plans de changement climatique du gouvernement. L'année suivante, le gouvernement a adopté la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* (la Loi). La Loi établit les cibles relatives aux gaz à effet de serre de l'Ontario, exige du gouvernement qu'il élabore des plans d'action contre le changement climatique, prescrit le cadre réglemen-

Figure 3 : Plan d'action 2007 de l'Ontario contre le changement climatique

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Le tableau ci-dessous présente les initiatives du Plan d'action contre le changement climatique de 2007 et la quantité prévue d'émissions de gaz à effet de serre supprimées par chacune après sept ans (2014).

	Cible de réduction prévue en 2014	
Initiative	**Mt**	**%**
Énergie verte (un investissement de 150 millions de dollars pour remplacer le charbon par des sources d'énergie renouvelable)	26,8	44
Recherche et innovation (un investissement de 650 millions de dollars dans le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents et un investissement de 527 millions de dollars dans le Fonds pour la recherche en Ontario)	10,4	17
Plan fédéral pour la réduction des émissions dans le secteur industriel	6,7	11
Fonds d'action écologique pour les municipalités (un investissement de 220 millions de dollars dans un programme de subventions et de prêts visant à aider les municipalités à réduire les émissions de gaz à effet de serre) et d'autres interventions	4,9	8
Autres politiques (p. ex. Plan de protection de la ceinture de verdure)	4,3	7
Initiatives relatives au transport de marchandises et au diesel	3,0	5
Véhicules particuliers et transport en commun (comprend l'initiative Transports-Action Ontario 2020—maintenant appelée Le Grand Projet—un investissement de 17,5 milliards de dollars dans 52 projets de transport en commun)	3,0	5
Initiatives domiciliaires (p. ex. vérifications énergétiques domiciliaires)	1,8	3
Total	**61,0***	**100**

* Le Ministère n'a pas déterminé la mesure dans laquelle les initiatives individuelles ont permis d'atteindre la cible de réduction prévue.

taire du régime de plafonnement et d'échange, et précise l'affectation des recettes tirées du régime.

Un règlement en application de la Loi énonce les règles en matière de plafonnement et d'échange, alors qu'un autre expose les exigences de déclaration des émissions de gaz à effet de serre que doivent satisfaire les émetteurs. Le Ministère a fait savoir que d'autres règlements seraient promulgués ultérieurement.

En juin 2016, le Ministère a publié un nouveau plan d'atténuation quinquennal, appelé le Plan d'action contre le changement climatique de 2016-2020 (le Plan d'action), qui précisait que le régime de plafonnement et d'échange constituait la « pierre angulaire » des efforts d'atténuation de la province. La **figure 4** présente des exemples d'autres options, dont la réglementation, que le gouvernement peut aussi utiliser pour encourager les personnes à réduire les émissions. Le Plan d'action comprend un nombre d'interventions qui seront financées par les recettes du régime de plafonnement et d'échange. Ces interventions sont décrites à la **figure 5**.

2.2.2 Régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario

En 2008, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à adhérer à un régime de plafonnement et d'échange avec d'autres administrations nord-américaines lorsqu'il a signé un protocole d'entente avec le Québec.

Le Québec et la Californie ont chacun instauré un tel régime en 2013, puis ont intégré leur régime respectif en 2014, mais l'Ontario n'y a pas adhéré à cette date. Plutôt, la province a réitéré, en avril 2015, son intention d'instituer des mécanismes

Figure 4: Options stratégiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Option stratégique	Fonctionnement	Avantages	Défis
Plafonnement et échange de droits d'émission[1]	**S'applique aux :** entreprises dont la participation est prescrite. **Description :** les entreprises participantes doivent obtenir un nombre de quotas d'émission (un quota par tonne d'émissions) égal à leurs émissions totales de gaz à effet de serre. Les quotas peuvent être offerts à titre gratuit par le gouvernement, achetés lors des mises aux enchères ou achetés directement auprès d'autres entreprises. Le prix des quotas est fixé en fonction de la demande et de l'offre sur le marché du carbone. Les gouvernements peuvent fixer les prix minimaux ou maximaux pour les mises aux enchères. **Pour être efficace :** l'offre annuelle de quotas (plafonnement) diminue avec le temps de sorte à réduire la quantité totale d'émissions. **Exemples d'administrations participantes :** Californie, Québec et Europe	Le gouvernement peut réduire la quantité de quotas pour atteindre les objectifs globaux de réduction des émissions. Flexibilité pour les entreprises participantes, car elles disposent d'options multiples, dont la réduction de leurs émissions, l'achat de quotas, l'achat de crédits compensatoires et la mise en banque de crédits. Création d'un marché offrant aux entreprises des occasions économiques sous forme d'échanges. Parce que ce n'est pas une taxe, cette option facilite la tâche des gouvernements sur le plan politique. En théorie, les entreprises participantes procéderont en premier aux réductions les plus efficientes.	Complexe et difficile à comprendre. L'intégration des régimes signifie que les administrations individuelles perdent contrôle de l'offre des quotas. Nécessite une administration et une surveillance plus soutenue des gouvernements. Lorsque l'offre de quotas excède la demande, cette option peut ne pas réduire les émissions.
Taxe sur le carbone[1]	**S'applique aux :** entreprises ou consommateurs Description : le gouvernement impose une taxe directe sur les émissions de gaz à effet de serre, habituellement à la consommation des carburants fossiles, tels que l'essence. Il peut imposer cette taxe aux particuliers ou aux entreprises. Le gouvernement fixe le taux. **Pour être efficace :** le taux de la taxe doit être suffisamment élevé pour dissuader la consommation des combustibles fossiles. **Exemples d'administrations participantes :** Colombie-Britannique et Suède	Le gouvernement contrôle le coût des émissions. Plus simple et plus facile à comprendre pour les entreprises et les consommateurs. Administration supplémentaire minimale (les services d'administration fiscale sont déjà en place). Les émetteurs sont traités de façon égale (un prix du carbone unique s'applique à tous les types d'activité). En théorie, les réductions d'émission seront opérées là où elles sont plus efficientes.	Inflexible pour les entreprises (comparativement à la flexibilité du régime de plafonnement et d'échange) Incitatif économique restreint pour la réduction des émissions comparé au plafonnement et à l'échange, car une entreprise peu polluante peut vendre ses quotas après avoir réduit ses émissions. Un taux de taxe trop bas peut décourager la réduction d'émissions.

Réglementation[2]	**S'applique aux :** entreprises ou consommateurs (selon la réglementation). **Description :** en application des politiques réglementaires, le gouvernement établit des lois ou des règlements pour limiter les émissions. La réglementation peut exiger la réduction des émissions à un certain niveau, le remplacement des carburants ou l'installation d'une technologie particulière. **Pour être efficace :** la réglementation doit contraindre à la réduction globale des émissions et à la conformité aux lois. **Exemples concrets :** le Canada a adopté une loi sur l'efficacité minimale des carburants pour les nouveaux véhicules vendus au pays.	Capacité de contrôler les émissions au niveau de l'émetteur. Des changements sont apportés qui autrement ne l'auraient pas été, comme les améliorations au Code du bâtiment, ce qui fait augmenter le coût des immeubles.	Il peut être coûteux d'apporter un changement prescrit. Peut ne pas susciter d'innovation ultérieure pour réduire les émissions au-delà des seuils minimaux imposés par la loi. L'efficacité supérieure des carburants imposée par la loi peut favoriser une consommation accrue et limiter les avantages découlant de l'efficacité accrue. Le gouvernement peut ne pas choisir les technologies ou les secteurs les plus efficaces ou efficients afin de réduire les émissions.
Programmes volontaires	**S'applique aux :** entreprises ou consommateurs **Description :** programmes gouvernementaux visant à encourager la réduction des émissions, dont la participation est volontaire. **Pour être efficaces :** les programmes doivent favoriser une réduction supérieure à celle qui aurait été obtenue sans eux. **Exemples concrets :** subventions aux acheteurs de véhicule électrique, programme de remplacement des chaudières inefficaces ou disponibilité du transport en commun pour dissuader le voiturage.	Les entreprises et les consommateurs peuvent participer ou non. Ces programmes peuvent sensibiliser le public aux nouvelles technologies de réduction des émissions qui ne sont pas bien connues, et en favoriser l'adoption.	Les comportements peuvent ne pas changer en conséquence de ces programmes. Ces programmes peuvent ne pas joindre suffisamment d'émetteurs pour réduire sensiblement les émissions globales. Ces programmes peuvent servir à subventionner ceux qui auraient utilisé la technologie de toute façon.

1. Le plafonnement et l'échange des droits d'émission et la taxe sur le carbone sont deux formes de tarification du carbone qui imposent des frais pour les émissions de gaz à effet de serre, afin d'inciter les entreprises et les consommateurs à réduire leurs émissions. On attend des émetteurs qu'ils prennent des mesures pour réduire leurs émissions, dans la mesure où le coût pour le faire est inférieur au coût des émissions (soit des quotas ou une taxe). Les gouvernements peuvent affecter les recettes générées de plusieurs façons, telles que le réinvestissement dans les programmes pour réduire encore plus les émissions, diminuer leur dette, financer d'autres programmes sociaux ou économiques, ou réattribuer les recettes sous forme d'allégements fiscaux égaux et de crédits d'impôt (c.-à-d. sans incidence sur les recettes).
2. Les politiques réglementaires établissent les règles qui limitent les émissions.

Figure 5: Initiatives de réduction des émissions qui seront financées avec les recettes du régime de plafonnement et d'échange

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Principales initiatives exposées dans le Plan d'action[1]	Coût (niveau inférieur)[2] (millions $)	Coût (niveau supérieur)[2] (millions $)	Réductions d'émissions prévues en 2020 (Mt)
Réduction des factures d'électricité	1 000,0	1 320,0	3,00
Création d'une banque verte, un nouvel organisme gouvernemental, pour offrir des programmes et services afin d'aider le secteur industriel et les entreprises à utiliser les technologies à faibles émissions de carbone	875,0	1 100,0	2,50
Subventions d'infrastructure aux distributeurs de carburants pour les sensibiliser aux carburants renouvelables	115,0	175,0	2,00
Imposer une teneur en carburant renouvelable dans le gaz naturel	60,0	100,0	1,00
Programme de promotion des véhicules utilitaires écologiques et stations-service à faibles émissions de carbone	215,0	290,0	0,40
Modernisation des immeubles du gouvernement de l'Ontario et mise à jour de ses objectifs de réduction	165,0	175,0	0,20
Subvention pour les rénovations domiciliaires et les technologies à faibles émissions de carbone (remises pour habitations neuves)	681,0	824,0	0,18
Aider le secteur agroalimentaire à adopter les technologies à faibles émissions de carbone	50,0	115,0	0,15
Améliorer l'efficacité énergétique des établissements scolaires et des hôpitaux	400,0	800,0	0,11
Soutien aux municipalités : subventions pour les initiatives de réduction des émissions, appui de la planification énergétique des collectivités, et cartographie des énergies	270,0	325,0	0,10
Rénovations éconergétiques des logements sociaux et subventions pour les rénovations d'immeubles	680,0	900,0	0,10
Accroître l'utilisation des véhicules électriques et remplacer les véhicules moins efficaces	246,8	277,0	0,05
Mettre en oeuvre la Stratégie pour un Ontario sans déchets du Ministère	20,0	30,0	0,04
Améliorer l'infrastructure cycliste et encourager le cyclisme et la marche	150,0	225,0	0 (réductions postérieures à 2020)
Transport en commun rapide sur rail régional (projet d'électrification du réseau sur rail GO)	355,0	675,0	0 (réductions postérieures à 2020)
Modernisation d'immeubles du patrimoine	40,0	80,0	0 (réductions postérieures à 2020)
Appui du secteur des technologies propres de l'Ontario	140,0	235,0	0 (réductions postérieures à 2020)
Vérifications énergétiques domiciliaires	200,0	250,0	Non fourni
Former du personnel pour concevoir des immeubles à faibles émissions de carbone (p. ex. science des matériaux de construction, conception de matériaux)	45,0	70,0	Non fourni
Collaborer avec les collectivités autochtones	85,0	96,0	Non fourni

Principales initiatives exposées dans le Plan d'action[1]	Coût (niveau inférieur)[2] (millions $)	Coût (niveau supérieur)[2] (millions $)	Réductions d'émissions prévues en 2020 (Mt)
Mettre en place la tarification et la réglementation pour encourager les innovations	–	1,0	Non fourni
Créer un centre universitaire pour les modes de transport à ultra-faible émission de carbone pour conseiller le gouvernement sur les modes de transport à faibles émissions de carbone et pour octroyer les fonds de recherche	100,0	140,0	Non fourni
Dresser un inventaire des émissions de carbone en fonction de l'utilisation des terres (comprendre la façon de mesurer la capture et la séquestration du carbone dans les terres et les forêts)	2,0	3,0	Non fourni
Mettre en oeuvre la Stratégie pour la santé et la préservation des sols agricoles	30,0	30,0	Non fourni
Planter 50 millions d'arbre dans la province d'ici 2025	0,5	1,5	Non fourni
Réduire l'encombrement routier : subventions pour les plans municipaux de gestion des transports	10,0	20,0	Non fourni
Autres initiatives financées par les recettes du régime de plafonnement et d'échange			
Postes de chargement des véhicules électriques dans les lieux gouvernementaux	0,5	2,0	Non fourni
Programme de formation à l'intention des concessionnaires automobiles pour augmenter les ventes de véhicules électriques	10,0	20,0	Non fourni
Projet pilote sur les autobus scolaires électriques dans cinq collectivités	10,0	10,0	Non fourni
Partenariats en matière de changement climatique avec des organismes communautaires et privés pour réduire les émissions	7,0	7,0	Non fourni
Défi carboneutre de la FPO : concours à l'intention des fonctionnaires pour entreprendre des projets de réduction des gaz à effet de serre	0,3	1,0	Non fourni
Centre d'information sur le changement climatique de la FPO : base de données en ligne sur les outils de réduction des gaz à effet de serre de la fonction publique	1,0	2,0	Non fourni
Formation sur le changement climatique pour les fonctionnaires de l'Ontario	0,3	1,0	Non fourni
Finaliser la Stratégie pour la conservation des terres humides en Ontario	0,5	1,0	Non fourni
Total	**5 964,8**	**8 301,5**	**9,83[3]**

1. Les initiatives qui ne seront pas financées avec les recettes du régime de plafonnement et d'échange sont exclues du tableau.
2. Le Ministère a fourni une fourchette de coûts pour chaque initiative qui reflète l'incertitude entourant les coûts de chacune. Les dépenses de chaque initiative peuvent être ajustées à la hausse ou à la baisse selon les recettes du régime de plafonnement et d'échange recueillies.
3. Le conseiller en environnement du Ministère estime que l'affectation des recettes du régime de plafonnement et d'échange à ces initiatives réduira de 3,8 Mt seulement les émissions d'ici 2020.

de plafonnement et d'échange d'ici 2017 et de s'associer au Québec et à la Californie.

À l'instar du régime du Québec et de la Californie, le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario sera partiellement administré par la WCI, Inc., organisation sans but lucratif des États-Unis. Le Ministère a obtenu l'autorisation de verser à la WCI, Inc. près de 9,9 millions de dollars entre 2016-2017 et 2020-2021 pour ses services d'administration du régime ontarien, ce qui comprend le suivi et la surveillance des quotas d'émission échangés par les entreprises individuelles et la facilitation des mises aux enchères des quotas. L'**annexe 3** renferme un complément d'information sur la WCI, Inc.

Voir l'**annexe 4** pour une chronologie des activités se rapportant au changement climatique en Ontario.

Aux termes du régime conjoint, le plafonnement fixé par l'Ontario ne limitera pas la quantité de gaz à effet de serre émise dans la province

Il est prévu que le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario couvre environ 80 % des émissions annuelles de gaz à effet de serre de la province, y compris celles provenant des bâtiments et des secteurs du transport et de l'électricité, désignés comme les secteurs « visés ». Les règles du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario sont exposées à l'**annexe 5**. La **figure 6** présente les participants qui reçoivent des quotas à titre gratuit du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario.

Un règlement d'application de la Loi établit le plafond de l'Ontario de 2017 à 2020—le nombre total de quotas d'émission que le gouvernement ontarien offrira aux émetteurs chaque année. Pour 2017, le plafond est fixé à 142,3 millions de quotas (pour 142,3 Mt d'émissions), ce qui est équivalent aux émissions prévues des secteurs visés pour cette année. Le nombre total de quotas que l'Ontario met à la disposition des émetteurs augmentera de près de 4 % chaque année, afin de les inciter à réduire leurs émissions.

Toutefois, parce que l'Ontario compte intégrer son régime de plafonnement et d'échange à celui du Québec et de la Californie, les émetteurs de la province pourront acheter beaucoup plus de quotas que ceux offerts par le gouvernement provincial. De fait, les plafonds des trois administrations seront combinés dans un plafond global, décrit à la **figure 7**.

Par conséquent, une administration peut excéder son propre plafond, dans la mesure où les émissions totales prévues dans le régime conjoint ne sont pas supérieures au plafond global. Par exemple, le plafond de l'Ontario pour 2018 est fixé à 136 millions de quotas (pour 136 Mt d'émissions). Quoi qu'il en soit, les émissions réelles de l'Ontario peuvent dépasser le plafond de 136 Mt tant que les émetteurs ontariens achètent un nombre suffisant de quotas, soit du Québec ou de la Californie, pour couvrir leurs émissions.

Prix des quotas et recettes du gouvernement

Les gouvernements génèrent des recettes sur la vente des quotas mis aux enchères, dont le prix est influencé par la demande des émetteurs et l'offre de quotas. Pour assurer une certaine stabilité, les trois administrations fixent un prix minimal à chaque mise aux enchères. En 2016, le prix minimal est d'environ 17 $ par quota et, chaque année jusqu'en 2020, il devrait hausser de 5 %, augmenté de l'inflation.

Cependant, à certains moments, ce prix peut être inférieur hors des mises aux enchères. Par exemple, des émetteurs peuvent échanger directement des quotas à un prix plus bas que le minimum fixé par les trois administrations.

Selon les estimations du Ministère, le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario générera des recettes de l'ordre de 8 milliards de dollars de 2017 à 2020. Il s'attend à ce que le gros de cette somme provienne des mises aux enchères des

Figure 6 : Participants assujettis et volontaires du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Participants	Seuil d'émissions	Quotas d'émission gratuits
Industrie	**Obligatoire**[1] : >25 000 tonnes d'émissions par année **Volontaire**[3] : 10 000-25 000 tonnes par année	**2017 :** Quotas gratuits pour 100 % des émissions de combustion et de procédés industriels[2] **2018 :** Quotas gratuits pour 95 % des émissions de combustion et 100 % des émissions de procédés[2] **2019 :** Quotas gratuits pour 91 % des émissions de combustion et 100 % des émissions de procédés[2] **2020 :** Quotas gratuits pour 87 % des émissions de combustion et 100 % des émissions de procédés[2]
Institutions	**Obligatoire**[1] : >25 000 tonnes d'émissions par année **Volontaire**[3] : 10 000-25 000 tonnes par année	Quotas gratuits pour 100 % des émissions jusqu'en 2020
Installations de transformation des déchets en énergie	**Obligatoire**[1] : >25 000 tonnes d'émissions par année **Volontaire**[3] : 10 000-25 000 tonnes par année	Quotas gratuits pour 100 % des émissions jusqu'en 2020
Distributeurs de carburants	**Obligatoire**[1] : >200 litres de carburant par année	Aucun quota gratuit
Distributeurs d'électricité d'autres administrations[4]	**Obligatoire**[1] : Tous	Aucun quota gratuit

Non-participants : Les petites entreprises et les ménages de l'Ontario ne participeront pas directement au régime de plafonnement et d'échange. Cependant, les distributeurs de gaz naturel et d'électricité participants répercuteront le prix intégral du carbone sur les ménages et les entreprises, par exemple, sous forme de tarifs de gaz plus élevés. Il est espéré que les tarifs de gaz plus élevés inciteront les petites entreprises et les ménages de l'Ontario à modifier leur comportement afin de réduire les émissions.

1. Les participants assujettis doivent obtenir des quotas égaux à leurs émissions.
2. Se reporter à l'**annexe 1** pour obtenir plus de renseignements sur les émissions de combustion et de procédés industriels.
3. Les participants volontaires peuvent obtenir des quotas égaux à leurs émissions. S'ils décident de ne pas participer, ils ne recevront pas de quotas gratuits et devront payer les tarifs plus élevés fixés par les distributeurs de carburants.
4. Le tarif de l'électricité vendue en Ontario comprend les droits perçus sur la combustion des carburants pour produire l'électricité. En 2015, l'Ontario a importé 5,8 TWh d'électricité et en a exporté 22,6 TWh.

Figure 7 : Plafonds des trois administrations jumelées

Sources des données : California Air Resource Board; ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec; et ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique de l'Ontario

	Californie		Québec		Ontario		Taux global (%)	
	Plafond[1] (A)	Réduction (%)[2]	Plafond[1] (B)	Réduction (%)[2]	Plafond[1] (C)	Réduction (%)[2]	Plafond[1] (A+B+C)	Réduction (%)[2]
2017	370,04	–	61,08	–	142,33	–	573,81	–
2018	358,30	3,2	58,96	3,5	136,44	4,1	553,70	3,4
2019	346,30	3,3	56,85	3,6	130,56	4,3	533,71	3,6
2020	334,20	3,5	54,74	3,7	124,67	4,5	513,61	3,8

1. Le plafond correspond au nombre global de quotas offerts, soit un quota pour une tonne d'émissions de CO_2 (ou d'équivalent CO_2).
2. La réduction exprimée en pourcentage (%) correspond à la réduction du plafond par rapport à l'année précédente.

quotas de l'Ontario, principalement auprès des distributeurs de carburant.

2.2.3 Adaptation en Ontario

En 2011, le Ministère a publié son plan d'adaptation intitulé *L'adaptation au changement climatique : Stratégie et plan d'action de l'Ontario 2011-2014* (le Plan d'adaptation) en réponse au rapport de 2009 du Comité ontarien d'experts sur l'adaptation au changement climatique. Le Plan d'adaptation concluait que :

- le risque le plus important posé par le changement climatique dans le Sud de l'Ontario découle des inondations résultant de la fréquence et de la gravité accrues des intempéries;
- les risques les plus importants posés par le changement climatique dans le Nord de l'Ontario sont le réchauffement plus marqué, qui réduira l'accessibilité des routes de glace dans les collectivités éloignées, et la fonte du pergélisol qui menace les conduites d'eau et les égouts et endommage les écosystèmes locaux.

La **figure 8** résume les interventions définies dans le Plan d'adaptation.

2.2.4 Organisation au sein du Ministère et activités principales

Le Ministère a affecté environ 13 millions de dollars aux activités se rapportant au changement climatique durant l'exercice 2015-2016. La Division de l'action en matière de changement climatique et des politiques environnementales est la principale entité responsable du changement climatique au sein du Ministère, et compte 144 employés à temps plein.

Les trois directions suivantes de la Division, regroupées dans la Direction générale de l'action en matière de changement climatique, ont été chargées, en 2014, de coordonner les activités d'atténuation :

- La Direction de la conception d'instruments et de programmes en matière de politiques atmosphériques est responsable de la conception du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario, ainsi que de la modélisation des émissions de gaz à effet de serre.
- La Direction des politiques atmosphériques et du changement climatique est chargée de l'élaboration de la Stratégie en matière de changement climatique et des plans d'action connexes.
- La Direction des partenariats est responsable des partenariats en matière de changement climatique entre le Ministère et les organisations externes.

Figure 8 : État des interventions exposées dans *L'adaptation au changement climatique : Stratégie et plan d'action de l'Ontario 2011-2014*

Sources des données : compilé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

La Stratégie d'adaptation au changement climatique et le Plan d'action 2011 de l'Ontario renfermait un nombre d'interventions réparties entre plusieurs ministères. Le tableau suivant donne le titre de chaque intervention, tel qu'énoncé dans le Plan, et présente l'état actuel (août 2016).

Nº	Intervention	Premier ministère responsable	État en août 2016
1	Exiger la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans les programmes et politiques ministériels	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé en partie
2	Créer une direction chargée de l'adaptation au changement climatique	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé
3	Promouvoir la conservation de l'eau	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé en partie
4	Réviser le Programme d'intervention en matière de ressources en eau de l'Ontario	Richesses naturelles et Forêts	Peu de progrès réalisés
5	Modifier le Code du bâtiment en tenant compte des incidences du changement climatique	Affaires municipales et Logement	Terminé en partie
6	Entreprendre des projets pilotes d'évaluation de la vulnérabilité	Développement économique, Emploi et Infrastructure	Terminé en partie
7	Augmenter la résilience dans le plan décennal d'infrastructure	Développement économique, Emploi et Infrastructure	Peu de progrès réalisés
8	Intégrer les conséquences du changement climatique dans l'évaluation environnementale	Environnement et Action en matière de changement climatique	Peu de progrès réalisés
9	Inclure des solutions d'adaptation dans la gestion de l'eau potable	Environnement et Action en matière de changement climatique	Peu de progrès réalisés
10	Élaborer des directives pour la gestion des eaux pluviales	Environnement et Action en matière de changement climatique	Peu de progrès réalisés
11	Consolider le réseau de routes d'hiver	Développement du Nord et Mines	Peu de progrès réalisés
12	Protéger la santé animale	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	Terminé en partie
13	Protéger les végétaux	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	Terminé en partie
14	Encourager la gestion des risques de l'entreprise	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	Terminé en partie
15	Piloter les stratégies d'adaptation dans le secteur touristique	Tourisme, Culture et Sport	Peu de progrès réalisés
16	Conserver la biodiversité et favoriser la résilience des écosystèmes	Richesses naturelles et Forêts	Peu de progrès réalisés
17	Évaluer l'état d'adaptation des forêts	Richesses naturelles et Forêts	Terminé en partie
18	Inclure l'adaptation dans les ententes sur les Grands Lacs	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé
19	Étudier les répercussions du changement climatique sur la pêche	Richesses naturelles et Forêts	Terminé

Nº	Intervention	Premier ministère responsable	État en août 2016
20	Formuler une stratégie d'adaptation pour le lac Simcoe	Environnement et Action en matière de changement climatique	Peu de progrès réalisés
21	Faire mieux connaître les outils d'aménagement du territoire	Affaires municipales et Logement	Peu de progrès réalisés
22	Intégrer des politiques d'adaptation dans la Déclaration de principes provinciale (il s'agit d'un changement de politique)	Affaires municipales et Logement	Terminé
23	Tenir compte du changement climatique dans le Plan de croissance du Nord de l'Ontario	Développement du Nord et Mines	Terminé
24	Faire mieux connaître les risques du changement climatique pour la santé publique	Santé et Soins de longue durée	Terminé
25	Informer le public sur la maladie de Lyme	Santé et Soins de longue durée	Terminé en partie
26	Mettre à jour les courbes intensité-durée-fréquence	Transports	Terminé
27	Actualiser le plan agroenvironnemental	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	Terminé
28	Sensibiliser et former les communautés	Richesses naturelles et Forêts	Peu de progrès réalisés
29	Formuler la Stratégie d'aménagement du Grand Nord	Richesses naturelles et Forêts	Peu de progrès réalisés
30	Inclure le changement climatique dans le curriculum	Éducation	Terminé en partie
31	Améliorer la surveillance du climat	Richesses naturelles et Forêts	Peu de progrès réalisés
32	Faire l'étude des indicateurs de conséquences climatiques	Environnement et Action en matière de changement climatique	Aucun élément terminé
33	Établir des partenariats pour la recherche sur la modélisation climatique (le Plan prévoit l'établissement de partenariats précis)	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé
34	Créer une Initiative de collaboration pour la modélisation du climat	Environnement et Action en matière de changement climatique	Peu de progrès réalisés
35	Instaurer et diriger une Initiative de collaboration pour l'adaptation régionale en Ontario	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé
36	Collaborer avec le Conseil canadien des ministres de l'environnement et le Conseil canadien des ministres des forêts	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé
37	Participer à l'approche territoriale des changements climatiques	Environnement et Action en matière de changement climatique	Terminé en partie

Les autres directions de la Division s'occupent des efforts d'adaptation au changement climatique, appuient les ententes intergouvernementales en matière de changement climatique, et gèrent les émissions de gaz à effet de serre produites par les déchets non dangereux.

En vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, la Division des opérations du Ministère coordonne les évaluations environnementales des projets gouvernementaux assujettis à la Loi, dont la majorité peut avoir une incidence directe sur les émissions de gaz à effet de serre. L'**annexe 6** renferme d'autres détails sur les liens entre les évaluations environnementales et le changement climatique.

Selon la *Loi sur la protection de l'environnement*, le Ministère doit aussi s'assurer que les émetteurs ont obtenu les autorisations environnementales nécessaires pour rejeter des émissions atmosphériques provenant des projets des secteurs public ou privé, et que ces émissions n'excèdent pas les limites prescrites. Toutefois, les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas spécifiquement visées par le processus d'obtention d'autorisation environnementale. L'**annexe 6** présente un complément d'information sur les autorisations environnementales.

Alors que divers ministères et organismes gouvernementaux prennent part à des projets pour contrer le changement climatique, le Ministère ne fait pas de suivi systématique de ces activités. Il n'a donc pu fournir d'estimation des dépenses totales du gouvernement affectées au changement climatique.

La majorité des programmes examinés dans notre audit qui réduisent les gaz à effet de serre n'ont pas été créés principalement pour cette raison. Par exemple, l'objectif à l'origine de la fermeture des centrales d'électricité alimentées au charbon était d'améliorer la qualité de l'air, et l'objectif principal des grands projets de transport en commun est de réduire l'encombrement routier. Dans la majorité des cas, la réduction des émissions de gaz à effet de serre représentait un objectif secondaire. Notre audit a relevé un petit nombre seulement de programmes gouvernementaux établis principalement pour réduire les gaz à effet de serre. Outre le régime de plafonnement et d'échange, nous avons relevé deux autres programmes :

- Collecte de gaz d'enfouissement : Aux termes des règlements d'application de la *Loi sur la protection de l'environnement*, tous les grands sites d'enfouissement d'une capacité de plus de 1,5 million de mètres cubes doivent disposer de procédés de capture des gaz d'enfouissement créés par la décomposition des matières organiques. En 2014, ces procédés ont capté près de 3 Mt d'émissions de méthane équivalentes au dioxyde de carbone.
- Programme d'encouragement pour les véhicules électriques : Ce programme volontaire subventionne le coût des véhicules électriques admissibles et de l'installation du matériel nécessaire pour leur chargement à domicile. En octobre 2016, les véhicules subventionnés avaient mené à une réduction annuelle de 0,018 Mt d'émissions de gaz à effet de serre.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à évaluer si :

- le Ministère avait mis en place des programmes et processus efficaces pour faire en sorte que les efforts déployés pour atténuer les gaz à effet de serre sont suffisants, soutenus et coordonnés et qu'ils sont consentis et évalués en utilisant une information exacte et courante;
- les programmes gouvernementaux pertinents comportaient des plans et des mesures d'atténuation et d'adaptation se rapportant au changement climatique, le cas échéant, et s'ils étaient évalués pour déterminer s'ils produisent régulièrement des résultats adéquats;

- une stratégie en matière de changement climatique a été élaborée et appliquée pour accomplir les objectifs d'atténuation et d'adaptation à court, à moyen et à long terme.

La haute direction du Ministère a accepté notre objectif et nos critères d'audit.

Notre travail d'audit a principalement été effectué dans les bureaux du Ministère à Toronto, de décembre 2015 à juin 2016. Nous nous sommes attardés à l'exécution des plans passés et actuels d'atténuation et d'adaptation en matière de changement climatique et à l'évaluation des défis posés à leur mise en oeuvre. Nous avons aussi évalué le régime de plafonnement et d'échange, qui entrera en vigueur en 2017 et qui s'inscrit dans le Plan d'action contre le changement climatique 2016 de la province.

Nous avons passé en revue, dans les bureaux du Ministère, des documents sur le changement climatique datant de 2006 à 2016, et engagé une agence de sondage nationale pour connaître les vues des abonnés du gaz naturel sur l'ajout du coût du régime de plafonnement et d'échange à leur facture.

Puisque le changement climatique est un vaste enjeu englobant de nombreux ministères, nous avons interviewé des représentants des ministères suivants : Développement économique et Croissance; Éducation; Énergie; Finances; Logement; Affaires municipales; Relations avec les Autochtones et Réconciliation; Infrastructure; Richesses naturelles et Forêts; Développement du Nord et Mines; Recherche et Innovation; Tourisme, Culture et Sport; et Transports. Nous avons aussi effectué des recherches sur les stratégies d'atténuation et d'adaptation en matière de changement climatique, y compris les pratiques internationales, fédérales et d'autres provinces.

En outre, nous avons rencontré des représentants d'organismes provinciaux, dont la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, Infrastructure Ontario, la Commission de l'énergie de l'Ontario, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Réacheminement des déchets Ontario, et d'anciens membres du Secrétariat à l'action contre le changement climatique, aboli en 2011.

Nous avons également consulté des organisations comme l'Association des municipalités de l'Ontario, le California State Air Resource Board (un organisme étatique essentiellement équivalent au ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique de l'Ontario), la Ville de Toronto, Environnement et Changement climatique Canada, l'Institut de prévention des sinistres catastrophiques, le Bureau d'assurance du Canada, la Chambre de commerce de l'Ontario, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Institut C.D. Howe, et la Société ontarienne de gestion des déchets.

Nous avons en outre retenu les services de deux experts du domaine du changement climatique pour nous orienter dans la tenue de notre audit.

De plus, nous avons passé en revue les rapports du commissaire à l'environnement de l'Ontario et avons tablé sur ces rapports lorsqu'il y avait lieu. Alors que le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario s'acquitte du mandat de déterminer si les fonds publics sont engagés dans le respect des principes d'économie et d'efficience et si des procédures appropriées sont en place pour mesurer et déclarer l'efficacité des programmes, il revient au commissaire à l'environnement d'examiner la conformité du gouvernement à la Charte des droits environnementaux et de rendre des comptes à ce sujet. Pour remplir cette obligation redditionnelle, il doit vérifier si les ministères consultent le public au sujet d'importants projets proposés en matière d'environnement, une exigence de la Charte des droits environnementaux, et si les considérations environnementales sont prises en compte dans le processus décisionnel du gouvernement. En outre, le commissaire doit présenter au gouvernement des rapports sur les progrès de ce dernier dans la réduction des gaz à effet de serre depuis 2009.

La province a annoncé son intention de lier son régime de plafonnement et d'échange à ceux du Québec et de la Californie en 2018, mais n'avait

pas finalisé les ententes de liaison officielles au moment de notre audit. Le Ministère n'a pas non plus achevé les travaux de conception du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario pour la période postérieure à 2020 et nous a fait savoir que ses estimations et projections relatives à l'impact du régime après 2020 étaient très préliminaires.

Le présent audit s'inscrit dans un audit mené en collaboration avec le Bureau du vérificateur général du Canada et la majorité des bureaux provinciaux de vérificateurs législatifs au pays, dont l'objectif principal était de déterminer dans quelle mesure les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux remplissent leur engagement de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter au changement climatique. Le rapport collaboratif sera déposé en 2017.

Une fois notre travail sur place terminé, le gouvernement fédéral a annoncé, en octobre 2016, son intention de mettre en oeuvre une tarification nationale du carbone à compter de 2018. Les provinces et les territoires seront tenus d'adopter un régime quelconque de tarification du carbone. La proposition fédérale en était encore aux étapes préliminaires à la fin de notre audit, et des données plus complètes auraient été nécessaires pour évaluer pleinement l'incidence de cette nouvelle politique fédérale sur les réductions d'émissions projetées de l'Ontario.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

ATTÉNUATION

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique est l'organisme responsable des efforts du gouvernement pour réduire les gaz à effet de serre. Ces efforts sont désignés comme les activités d'atténuation, dont l'une des pierres angulaires, selon le Ministère, est le régime de plafonnement et d'échange, qui entrera en vigueur en 2017. Il est question des activités d'atténuation du Ministère dans les **sections 4.1 à 4.6.**

4.1 De récentes initiatives mondiales peuvent contraindre le Ministère à modifier ses objectifs

La **figure 9** compare les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Ontario avec ceux des autres provinces canadiennes. Elle montre que l'atteinte des objectifs de réduction de la Colombie-Britannique pour 2020 et ceux du Québec pour 2020 et 2030 nécessite des réductions d'émissions proportionnellement plus élevées que l'Ontario.

D'après le Ministère, les objectifs de l'Ontario, fixés en 2007, se voulaient conformes aux principes du Protocole de Kyoto, un accord international associé à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui est entré en vigueur en 2005.

Aux termes du Protocole de Kyoto, le Canada, l'Europe et 36 autres pays industrialisés se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de1990 entre 2008 et 2012 (la première période d'engagement), et d'au moins 18 % par rapport aux niveaux de 1990 entre 2013 et 2020 (la deuxième période d'engagement). En 2011, le Canada a révoqué son adhésion au Protocole de Kyoto.

En octobre 2016, 192 pays, dont le Canada, ont signé l'Accord de Paris, qui s'inscrit également dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. En signant cet accord, les pays ont convenu : « de contenir l'élévation de la température de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5 °C, ce qui permettrait de réduire largement les risques et les conséquences du changement climatique ».

Pour donner suite aux objectifs de l'Accord de Paris, le gouvernement canadien s'est engagé à examiner sa cible nationale, à accorder un financement

Figure 9 : Écart, exprimé en pourcentage, entre l'objectif de réduction des émissions de chaque année et les émissions de 1990

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2014	2020	2030	2050
Québec	−6	−20	−37,5	−80 à −90
Colombie-Britannique	+6[1]	−19	s.o.	−76
Ontario	**−6**	**−15**	**−37**	**−80**
Nouveau-Brunswick	s.o.	−10	−35 à −45	−65 à −79
Terre-Neuve-et-Labrador	s.o.	−10	−35 à −45	−74 à −85
Nouvelle-Écosse	−4	−10	−35 à −45	−80
Île-du-Prince-Édouard[2]	s.o.	−10	−35 à −45	−74 à −84
Manitoba	−6	−6	s.o.	s.o.
Canada	+1	+1	−15	s.o.
Saskatchewan	s.o.	+22[1]	s.o.	s.o.
Alberta[3]	–	+49[1]	s.o.	–

Note: S.O. signifie qu'un objectif n'a pas été fixé pour l'année indiquée.

1. Puisque les objectifs sont comparés à l'année de référence 1990, certains objectifs provinciaux et territoriaux sont indiqués en chiffres positifs, ce qui dénote une augmentation des émissions par rapport au niveau de 1990.
2. L'Île-du-Prince-Édouard utilise l'objectif du Canada atlantique.
3. L'objectif de l'Alberta est basé sur une réduction des émissions sous les prévisions actuelles pour 2020.

ciblé, et à offrir la souplesse voulue aux provinces et territoires pour concevoir leur propre régime de tarification du carbone. L'atteinte d'une telle nouvelle cible nationale sera fonction de la réduction des émissions dans les provinces et territoires, même s'ils ne sont pas légalement tenus d'établir de cibles identiques à celles du gouvernement fédéral. De fait, la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* de l'Ontario précise que les objectifs de réduction peuvent être relevés pour qu'ils soient conformes avec la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

RECOMMANDATION 1

Pour que les objectifs de l'Ontario s'harmonisent avec ceux du gouvernement fédéral, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- déterminer, conjointement avec le gouvernement fédéral, les répercussions des objectifs fédéraux sur les principaux programmes et politiques de l'Ontario;
- veiller à ce que les répercussions sur les Ontariens et leurs intérêts soient pris en compte dans le processus de révision des objectifs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. L'Ontario reconnaît que le gouvernement fédéral a un rôle essentiel à jouer dans la lutte au changement climatique.

L'Ontario, en collaboration avec le Canada, les autres provinces et les territoires, poursuivra les travaux sur le cadre pancanadien et continuera de demander le soutien du gouvernement fédéral dans la lutte au changement climatique.

La cible de l'Ontario, prévue par la loi, va au-delà des engagements internationaux du Canada sur le changement climatique. Nous continuerons de suivre l'évolution de la situation à l'échelle nationale et internationale afin de nous assurer de demeurer un chef de file dans la lutte au changement climatique.

4.2 La fermeture des centrales au charbon et la récession sont les principaux facteurs ayant permis à l'Ontario d'atteindre ses objectifs de réduction de 2014

Comme le montre la **figure 2**, Environnement et Changement climatique Canada a calculé que les émissions de gaz à effet de serre de l'Ontario s'élevaient à 170 Mt en 2014 (dernière année où des chiffres sont disponibles). Ces données confirment que l'Ontario a atteint sa cible fixée pour 2014, soit une réduction de 6 % par rapport aux niveaux de 1990.

Comme il est indiqué dans le rapport Tour d'horizon de la Stratégie du gouvernement de l'Ontario en matière de changement climatique 2014 (Tour d'horizon), les émissions globales en Ontario ont diminué de 34 Mt entre 2007 et 2014, principalement dans le secteur de l'électricité et le secteur industriel.

La majorité de la réduction de 34 Mt est attribuable aux mesures prises par le gouvernement pour remplir son engagement de 2003 de fermer toutes les centrales électriques alimentées au charbon sur son territoire. Le gouvernement a désaffecté les centrales entre 2005 et 2014, ce qui a réduit sensiblement les émissions de gaz à effet de serre.

De plus, la crise financière de 2008, qui a suscité une récession en Ontario, a contribué directement à l'atteinte de l'objectif. Comme il est indiqué dans le Tour d'horizon, la réduction de 10 Mt sur le total de 34 Mt est attribuable à la baisse de production des centrales ou à leur fermeture de 2007 à 2012. La **figure 10** présente les émissions annuelles de gaz à effet de serre réelles et prévues.

En 2007-2008, le Ministère s'était engagé à produire un rapport annuel sur le niveau des émissions et les efforts consentis pour les réduire. Toutefois, il n'était pas contraint de le faire par la loi, et n'a pas publié de rapport à ce sujet en 2011 et 2013.

Alors que le Plan d'atténuation 2007 du Ministère exposait des initiatives précises pour réduire les émissions, comme le montre la **figure 3**, des liens entre les initiatives et le changement des émissions n'ont pas été établis dans ses rapports annuels. Il est donc difficile d'évaluer les résultats de ces initiatives. Dans son rapport de 2013, le commissaire à l'environnement a commenté les délais au Ministère dans la publication des rapports annuels et l'absence d'explications détaillées sur les mesures ministérielles visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. (Pour en savoir plus sur le rôle du commissaire à l'environnement, voir l'**annexe 7**.)

RECOMMANDATION 2

Pour informer les Ontariens de ses efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- rendre compte au public, au moins une fois par année, des progrès accomplis pour atteindre ses objectifs d'émission;
- préciser les résultats découlant de ses initiatives particulières de réduction des émissions.

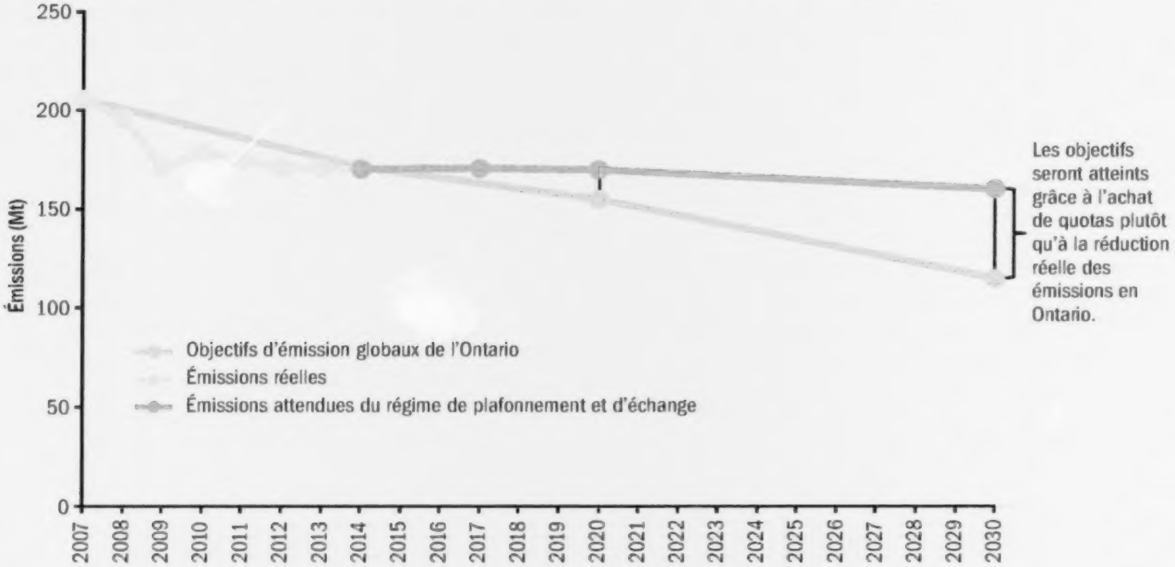
RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de tenir les Ontariens au courant de l'état des efforts du gouvernement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Une obligation redditionnelle annuelle est d'ailleurs déjà prévue par la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone*.

Le ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique est également tenu par la Loi d'examiner toute initiative que l'on propose de financer au moyen du Fonds de réduction des gaz à effet de serre, d'en fournir une évaluation au Conseil du Trésor et de présenter un rapport annuel sur les évaluations et l'état des initiatives financées, prévues par le Plan d'action contre le changement climatique. Ce rapport fera notamment état des réductions des émissions que les initiatives auront permis de réaliser.

Figure 10 : Comparaison des objectifs d'émission de l'Ontario et des émissions prévues

Source des données : conseiller en environnement du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique



4.3 D'ici 2020, le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario ne réduira pas de beaucoup les émissions

Le plan de l'Ontario d'intégrer son régime de plafonnement et d'échange à ceux du Québec et de la Californie se traduira par une réduction relativement faible des émissions réelles sur son territoire, depuis la mise en oeuvre du régime jusqu'en 2020. Toutefois, le Ministère compte ajouter une partie des diminutions obtenues par les deux autres administrations à la réduction globale de ses émissions.

Le Ministère a effectué une analyse limitée d'autres approches possibles avant de choisir, en 2008, le régime intégré de plafonnement et d'échange du Québec et de la Californie, à titre de mécanisme pour réduire les émissions en Ontario.

En mai 2016, le Ministère a reçu et diffusé une analyse économique des solutions de rechange réalisée par un de ses conseillers en environnement, intitulée *Impact Modelling and Analysis of Ontario Cap and Trade Program* (modélisation et analyse des conséquences du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario). Cette analyse appuyait le choix du régime intégré de plafonnement et d'échange par le Ministère. Pourtant, l'analyse a été menée huit ans après que l'Ontario a signé un protocole d'entente relatif au régime conjoint de plafonnement et d'échange et un jour seulement avant que la loi d'exécution (*Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone*) reçoive la sanction royale.

L'analyse a comparé quatre approches possibles, dont le modèle conjoint de plafonnement et d'échange retenu par l'Ontario. Les autres comprenaient un régime de plafonnement et d'échange exclusif à l'Ontario et deux modèles de taxe sur le carbone, selon lesquels les entreprises et les consommateurs seraient taxés directement pour la quantité d'émissions qu'ils produisent. La **figure 11** montre l'impact économique projeté de chacune des quatre options, ainsi que les réductions d'émissions prévues.

Pour que l'Ontario atteigne la cible de 155 Mt en 2020, le Ministère doit trouver des moyens de

Figure 11 : Incidence relative des options de tarification du carbone sur la réduction des émissions en 2020, selon l'étude commandée par le Ministère

Source des données : rapport de mai 2016 commandé par le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Options	Réduction d'émissions attendue pour atteindre l'objectif de l'Ontario en 2020 (Mt) A	Quotas achetés de la Californie ou du Québec (Mt) B*	Réduction d'émissions attribuable au départ d'entreprises de l'Ontario (Mt) C	Réduction d'émissions réelle (Mt) A−B−C	Incidence économique exprimée en % du PIB	Prix d'un quota par tonne payable par les émetteurs ($)
Considérées dans l'étude						
Modèle choisi : régime conjoint de plafonnement et d'échange, recettes engagées dans les initiatives de réduction	18,70	14,90	0,28	**3,52**	(0,03)	18
Régime autonome de plafonnement et d'échange, recettes engagées dans les initiatives de réduction	18,70	–	1,75	**16,95**	(0,39)	157
Tarification du carbone, recettes engagées dans les initiatives de réduction	18,70	–	5,84	**12,86**	(0,40)	69
Tarification du carbone, recettes réattribuées sous forme de réductions d'impôt	18,70	–	6,04	**12,66**	(0,21)	72

* Peut aussi comprendre des crédits compensatoires.

réduire les émissions, car ses projections actuelles montrent un excédent de 18,7 Mt par rapport à la cible. Le plan d'action existant mise sur le plafonnement et l'échange de droits d'émission, ainsi que sur d'autres interventions financées au moyen des recettes du régime de plafonnement et d'échange, pour combler l'écart de 18,7 Mt.

Pourtant, comme le montre la **figure 11**, l'analyse commandée par le Ministère prévoyait que l'Ontario réduirait ses émissions de 3,8 Mt seulement sur les 18,7 Mt requises—la réduction des 15 Mt restantes serait réalisée au Québec et en Californie.

L'analyse commandée par le Ministère indique que, jusqu'en 2020, les entreprises ontariennes, de façon générale, achèteront des quotas de la Californie ou du Québec au lieu d'apporter des changements, comme l'installation de nouvel équipement. Le Ministère compte ajouter les quotas achetés aux émissions totales pour que l'Ontario puisse respecter la cible. Les détails du régime de plafonnement et d'échange au-delà de 2020 n'ont pas été établis par le Ministère.

L'analyse a démontré que le prix d'un quota en 2020 fluctuera grandement selon le type de régime de plafonnement et d'échange :

- Aux termes du régime conjoint actuel, un quota coûterait 18 $ par tonne d'émissions.
- Dans un régime exclusif à l'Ontario, le prix se chiffrerait à 157 $ la tonne, ou près de neuf fois plus élevé.

Les deux régimes présentent un écart sensible quant au prix, puisque le nombre de quotas destinés à la vente dans un système exclusif à l'Ontario serait de beaucoup inférieur à celui dans un système

conjoint, où un nombre plus élevé de quotas serait disponible auprès des deux autres administrations.

L'analyse a aussi montré que dans un régime non intégré et exclusif à l'Ontario, les réductions réelles des émissions de gaz à effet de serre dans la province en 2020 combleraient l'écart prévu, dont il a été question ci-haut—c'est-à-dire qu'elles s'élèveraient à près de 18,7 Mt au lieu de 3,8 Mt, ou environ cinq fois plus élevées que dans le régime conjoint.

L'analyse a également révélé que plus d'entreprises quitteraient la province si celle-ci adoptait un régime exclusif, car le coût de l'activité économique serait beaucoup plus élevé en raison du prix supérieur des quotas (157 $ la tonne contre 18 $ la tonne).

En raison du prix plus élevé des quotas, la production d'émissions serait plus onéreuse pour les entreprises. Les entreprises peuvent choisir d'obtenir un nombre de quotas égal à leurs émissions, d'investir dans des technologies pour réduire leurs émissions réelles, de réduire leur production pour limiter leurs émissions, ou de quitter la province.

Avec l'adoption du régime conjoint, le départ d'entreprises de l'Ontario, combiné au coût supérieur des combustibles fossiles (comme l'essence et le gaz naturel) que devront payer tous les consommateurs, aurait un impact négatif considérable sur le produit intérieur brut (PIB) de l'Ontario (qui mesure l'ensemble des biens et services produits dans la province).

Le Ministère a justifié son choix du régime conjoint en affirmant que les répercussions de cette option seraient les moins onéreuses, avançant que ce type de régime produirait des réductions supérieures et éviterait des coûts économiques élevés.

4.3.1 Les entreprises de l'Ontario payeront 466 millions de dollars pour des quotas du Québec et de la Californie aux termes du régime conjoint de plafonnement et d'échange

Selon l'analyse du régime conjoint effectuée par le Ministère, de nombreuses entreprises ontariennes auraient initialement plus tendance à acheter des quotas—pour une valeur équivalant à près de 15 Mt en 2020—au lieu d'engager des coûts élevés pour se procurer le matériel nécessaire pour réduire leurs émissions.

Selon le nombre estimatif de quotas requis provenant de l'extérieur de l'Ontario et les prix prévus, les entreprises provinciales payeront quelque 466 millions de dollars pour obtenir des quotas du Québec et de la Californie d'ici la fin de 2020, somme qui ne sera pas réinvestie dans l'économie de l'Ontario. Selon les prévisions de 2015 qui ont servi à orienter la conception du régime, le Ministère a estimé que cette somme pourrait atteindre 2,2 milliards de dollars en 2030. Toutefois, si les initiatives exposées dans le Plan d'action du gouvernement contre le changement climatique parviennent à réduire les émissions à long terme, cette somme pourrait être moins élevée.

On prévoit par ailleurs que les quotas vendus par le gouvernement de l'Ontario produiront des recettes de l'ordre de 8 milliards de dollars sur quatre ans.

Le Ministère estime que les ménages verront leurs coûts annuels directs (liés à la consommation de combustibles fossiles) hausser en moyenne de 156 $ (soit 13 $ par mois) en 2017. D'après les estimations préliminaires du ministère des Finances, les coûts directs pour le ménage moyen en Ontario en 2019 seront de 210 $, auxquels s'ajouteront des coûts indirects de 75 $ (p. ex. au titre des biens et services). Le Ministère n'a pas déterminé l'incidence du régime de plafonnement et d'échange sur les ménages dans les collectivités rurales et nordiques.

4.3.2 La déclaration des émissions de l'Ontario ne sera pas conforme aux règles fédérales

Comme il est mentionné ci-haut, le principal avantage de l'intégration du régime avec ceux du Québec et de la Californie est que le Ministère pourra affirmer être parvenu à sa cible en 2020. Le Ministère n'a cependant pas déclaré publiquement qu'il atteindra les objectifs de l'Ontario en portant au crédit de la province les réductions obtenues par les administrations partenaires.

De plus, puisque la décision finale, à savoir si l'Ontario a atteint ou non un objectif donné, est essentiellement fondée sur le Rapport d'inventaire national (RIN) du gouvernement fédéral (voir la **section 2.1.1**), on déterminera probablement que l'Ontario n'a pas atteint son objectif, car le RIN ne reconnaît pas pour le moment les réductions réalisées à l'extérieur de la province, comme ceux réalisés au Québec et en Californie. En outre, bien que l'Accord de Paris de 2015 permette à un pays de porter à son crédit les réductions d'émissions d'un autre pays, cela n'est autorisé que si les deux gouvernements fédéraux concluent un accord formel à cet effet. Or, aucun accord de ce type n'a été conclu à ce jour entre le Canada et les États-Unis. Par conséquent, si l'Ontario portait à son crédit des réductions réalisées en Californie, celles-ci ne seraient pas prises en compte dans le RIN.

Enfin, le gouvernement provincial n'a pas communiqué clairement au public, dans sa Stratégie en matière de changement climatique de 2015 ou son Plan d'action contre le changement climatique de 2016, son intention d'utiliser les réductions d'émissions d'autres administrations pour atteindre les objectifs de l'Ontario.

RECOMMANDATION 3

Pour donner l'heure juste aux Ontariens concernant la réduction des émissions dans la province, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit rendre compte au public :

- des répercussions financières à court et à long terme du régime de plafonnement et d'échange sur les Ontariens;
- des réductions projetées et réelles par rapport à ses objectifs pour 2020 et les années ultérieures, conformément aux exigences de déclaration du Rapport d'inventaire national.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale qu'il est essentiel de rendre compte au public des progrès réalisés vers l'atteinte de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour assurer la responsabilisation et la transparence des initiatives sur le changement climatique. L'un des éléments clés de la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* a trait à l'obligation de déposer un rapport annuel portant sur la mise en oeuvre du Plan d'action contre le changement climatique et l'utilisation des produits du régime de plafonnement et d'échange pour réduire les émissions. Ce rapport fera également état des répercussions financières à court et à long terme de ce régime sur les Ontariens.

Le régime de plafonnement et d'échange est un mécanisme de réduction des émissions de gaz à effet de serre reconnu à l'échelle internationale. L'Accord de Paris, qui a récemment été ratifié, comprend des dispositions sur les résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale, reconnaissant ainsi que les administrations nationales peuvent choisir de prendre part à des échanges d'émissions, pourvu qu'elles produisent des rapports nationaux transparents à cet égard.

Le Ministère fera en sorte de continuer à communiquer les données historiques sur les émissions, conformément au Rapport d'inventaire national (RIN) et aux lignes directrices et pratiques prévues à cette fin dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les

changements climatiques. En outre, le Ministère a l'intention d'établir un rapport, distinct du RIN, sur les progrès réalisés au chapitre des engagements en matière d'atténuation, et de reconnaître les quotas d'autres administrations étant donné que le RIN ne reconnaît actuellement que les réductions réalisées au Canada. L'Ontario travaillera en étroite collaboration avec ses partenaires au Québec et en Californie pour déterminer la façon dont les progrès réalisés dans le cadre du régime de plafonnement et d'échange seront communiqués.

Par ailleurs, l'Ontario poursuit son étroite collaboration avec le gouvernement fédéral en vue d'établir une approche nationale à la tarification des émissions de carbone dans le contexte d'un cadre pancanadien qui s'harmonise avec l'Accord de Paris sur la lutte universelle contre le changement climatique.

4.3.3 Le jumelage de l'Ontario avec le Québec et la Californie pourrait ne pas réduire substantiellement les émissions mondiales en 2020

Il ressort de l'analyse économique du régime de plafonnement et d'échange effectuée par le Ministère que le jumelage avec le Québec et la Californie représente une stratégie raisonnable de lutte au changement climatique, car il permettra en définitive de réduire les émissions mondiales. Le Ministère est d'avis que les entreprises du Québec et de la Californie réduiront encore plus leurs émissions afin de pouvoir vendre leurs quotas aux entreprises ontariennes.

Nous mettons cependant en doute cette hypothèse sur la base de l'information existante sur l'échange de quotas. Selon cette information, les quotas pour plus de 14,9 Mt d'émission, dont auront besoin les entreprises de l'Ontario, sont disponibles actuellement—soit plus d'un an avant que l'Ontario mette en oeuvre le régime conjoint de plafonnement et d'échange.

D'après les données commerciales du California Air Resource Board (un conseil du gouvernement de la Californie responsable des mécanismes de plafonnement et d'échange), le nombre de quotas offerts aux enchères par le Québec et la Californie en août 2016 était supérieur au nombre vendus. Seulement 32 % des quotas mis aux enchères en août 2016 ont été vendus, et les quotas pour plus de 60 Mt n'ont pas trouvé preneur.

En outre, pendant plusieurs mois en 2016, le prix des quotas échangés par les émetteurs était inférieur au prix minimal de mise aux enchères fixé par les gouvernements.

L'offre excédentaire de quotas s'explique principalement par deux facteurs : une administration offre un nombre de quotas supérieur au nombre nécessaire pour couvrir les émissions réelles, ou des politiques gouvernementales forçant la réduction des émissions ont été mises en place de sorte que les émetteurs n'ont pas besoin d'un aussi grand nombre de quotas.

L'expérience relative au système d'échange de droits d'émission de l'Union européenne (SEDE-UE) nous a appris qu'en cas d'offre excédentaire de quotas, leur prix diminue et les entreprises soient moins enclines à réduire leurs émissions. Le SEDE-UE compte 28 pays européens, en plus de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège, et couvre près de 45 % des émissions de l'UE.

Entre 2008 et 2012, soit après la crise économique de 2008, les gouvernements participants ont accordé près de 90 % des quotas à titre gratuit et mis les 10 % restants aux enchères, ce qui explique la demande réduite de quotas.

Un audit collaboratif mené en 2012 par l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe a démontré qu'un excédent de quotas peu coûteux n'incite guère les entreprises à opérer des réductions à long terme. Selon les rapports du Parlement européen et de la Commission européenne (l'organe exécutif de l'Union européenne), l'excédent se situe à 955 millions de quotas (ou le droit d'émettre 955 Mt d'émissions), et le prix des quotas a chuté,

passant de 30 € la tonne en 2008 à 3 € en 2013. Cette baisse marquée du prix s'explique en partie par le fait que le SEDE-UE, contrairement à l'Ontario, n'a pas fixé de prix plancher pour les mises aux enchères.

Les stratégies de réduction des émissions en vigueur en Californie, en particulier, laissent supposer que cette administration serait parvenue à réduire ses émissions que l'Ontario soit partie ou non au régime conjoint de plafonnement et d'échange. Par exemple, la Californie a lancé plusieurs initiatives pour réduire les émissions, outre les mécanismes de plafonnement et d'échange, y compris la mise en place de normes visant les carburants à faible teneur en carbone, les émissions de véhicules et l'électricité de sources renouvelables. De fait, le plan de lutte contre le changement climatique de 2014 de la Californie prévoit que 70 % des réductions nécessaires pour atteindre son objectif de 2020 seront réalisées grâce à des initiatives autres que le régime de plafonnement et d'échange.

RECOMMANDATION 4

Afin d'adopter le meilleur régime qui soit pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit examiner de plus près l'incidence sur les émissions de la participation de l'Ontario à un régime conjoint de plafonnement et d'échange, pour confirmer que sa participation permettra de réduire davantage les émissions mondiales.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le meilleur programme possible pour réduire les émissions de gaz à effet de serre est celui qui permet d'atteindre le plus haut niveau de réduction au plus bas coût. Un régime conjoint de plafonnement et d'échange permet à l'Ontario de respecter ses engagements de réduire les émissions de 18,7 Mt à un coût sensiblement plus bas que le ferait un régime autonome ou un programme de taxe sur le carbone.

L'Ontario a évalué les avantages du régime conjoint de plafonnement et d'échange pour la réduction réelle des émissions dans la province ainsi que les partenariats de jumelage potentiels, et continuera d'examiner les répercussions du régime sur la réduction des émissions. Nous poursuivons nos démarches auprès du Québec et de la Californie en vue de jumeler les régimes de plafonnement et d'échange en 2018, et nous continuerons d'envisager et d'évaluer activement la possibilité d'établir d'autres jumelages.

La modélisation d'autres mécanismes, tels qu'un régime autonome de plafonnement et d'échange et un programme de taxe sur le carbone, montre que les coûts d'un régime exclusif à l'Ontario seraient beaucoup plus élevés pour les ménages et les entreprises qu'un régime conjoint, qui produit des avantages comparables sur le plan environnemental. En outre, elle tend à indiquer que des jumelages avec d'autres administrations pourraient permettre d'améliorer encore plus les résultats.

4.3.4 L'offre de quotas pourrait être limitée d'ici 2030

Les prévisions du marché suggèrent que le nombre de quotas disponibles en 2020 devrait être suffisant pour couvrir les émissions de l'Ontario, du Québec et de la Californie cette année-là, mais cette situation pourrait changer en 2030. Les trois administrations ont fixé des cibles supérieures pour la réduction des émissions en 2030 et prévoient offrir moins de quotas pour atteindre leurs cibles. On s'attend par conséquent à une pénurie de quotas.

4.3.5 Des questions non résolues persistent relativement au régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario

Les mêmes réductions d'émissions pourraient être déclarées par plusieurs administrations

La WCI, Inc. a mis en place un système de suivi des quotas pour s'assurer que chaque quota est déclaré

une seule fois par les émetteurs. Toutefois, l'Ontario, le Québec et la Californie n'ont pas conclu d'entente formelle à propos de la méthode à utiliser pour comptabiliser et présenter les réductions découlant du régime de plafonnement et d'échange dans leurs rapports respectifs sur les émissions. Par conséquent, il y a un risque que deux administrations portent à leur crédit le même cas de réduction, c.-à-d. l'administration ayant réalisé la réduction et l'administration ayant acheté le quota.

Par exemple, si une entreprise californienne a réduit ses émissions et cherche à vendre un quota dont elle n'a plus besoin, la Californie pourrait porter cette réduction à son crédit dans son rapport. Lorsqu'une entreprise ontarienne achète le quota de l'entreprise californienne, aux termes des régimes existants, l'Ontario peut porter ce quota à son crédit pour l'atteinte de son objectif.

Notre examen des rapports sur les émissions de la Californie et de l'entente en vigueur entre le Québec et la Californie a aussi révélé que ces deux administrations n'ont pas établi de méthode pour comptabiliser les quotas que l'une vend à l'autre dans leurs rapports respectifs sur les émissions.

En juin 2016, aucun mécanisme n'était en place pour prévenir la déclaration en double des réductions découlant de la vente et de l'achat de quotas dans les trois administrations.

Une méthode pour mesurer les effets des crédits compensatoires n'a pas été établie

Aux termes du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario, les « crédits compensatoires » peuvent couvrir au plus 8 % des émissions produites par les principaux émetteurs. Les crédits compensatoires sont accordés pour des initiatives de réduction des émissions, telles la plantation d'arbres et la capture de gaz d'enfouissement (voir l'**annexe 5** pour obtenir un complément d'information sur les crédits compensatoires du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario).

Toutefois, en pratique, il peut être difficile de mesurer et de vérifier les incidences de telles initiatives. Par exemple, il peut être difficile de confirmer dans quelle mesure une forêt de nouvelles pousses absorbe les gaz à effet de serre.

Le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique a soulevé des questions en raison du manque d'information pour évaluer adéquatement les compensations dans un rapport de 2013, intitulé *An Audit of Carbon Neutral Government* (audit d'un gouvernement neutre en carbone). Le rapport a souligné l'ambiguïté de la réglementation en matière de compensation, et a avancé que la surveillance auprès de tierces parties responsables de valider les compensations, qu'exerçait le gouvernement de la Colombie-Britannique, laissait à désirer. Le rapport recommandait que le Ministère de la Colombie-Britannique élabore des lignes directrices pour clarifier la réglementation. Au moment de notre audit, le Ministère de l'Ontario mettait au point des protocoles pour mesurer les répercussions des initiatives associées aux crédits compensatoires.

L'Ontario pourrait excéder le plafond en raison de quotas gratuits accordés pour des mesures préalables au régime de plafonnement et d'échange

Dans le cadre du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario, le Ministère compte offrir des quotas gratuits aux entreprises qui ont réduit leurs émissions d'au plus 2 Mt entre 2012 et 2016, soit avant l'entrée en vigueur du régime. Les entreprises recevant des quotas gratuits pourront les utiliser en 2017 ou les reporter à n'importe quelle année subséquente.

En 2020, l'Ontario offrira un nombre suffisant de quotas pour atteindre la cible fixée pour cette année-là (le plafond). Cependant, pour établir le plafond, le Ministère n'a pas tenu compte des quotas gratuits supplémentaires. Les entreprises pourront désormais obtenir des quotas les autorisant à produire collectivement des émissions excédant jusqu'à 2 Mt le plafond.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore délivré ces quotas et décidait de la marche à suivre pour mettre en oeuvre la politique connexe.

Le régime de plafonnement et d'échange pourrait hausser les tarifs d'électricité du secteur industriel

La Chambre de commerce de l'Ontario nous a fait savoir que, selon l'enquête qu'elle a menée en 2015 auprès de 1 000 entreprises, le coût élevé de l'électricité représente le plus grand risque posé à la concurrence des entreprises en Ontario. Avec l'adoption du régime de plafonnement et d'échange, on s'attend à ce que les tarifs d'électricité augmentent encore plus.

Le gouvernement compte engager les recettes du régime de plafonnement et d'échange pour compenser les tarifs d'électricité élevés (voir la **section 4.4**). Se fondant sur l'information limitée sur le régime de plafonnement et d'échange qui est actuellement disponible pour la période postérieure à 2020, le Ministère estime que même avec une compensation prévue de 5,68 milliards de dollars, la facture d'électricité des industries consommatrices augmentera de 7 % en 2030. Cette hausse est directement attribuable au régime de plafonnement et d'échange et s'ajoute aux majorations prévues dans le Plan énergétique à long terme 2013 de l'Ontario (voir la **section 4.4**).

RECOMMANDATION 5

Pour assurer le fonctionnement cohérent et juste du nouveau régime de plafonnement et d'échange afin de réduire au maximum les émissions de gaz à effet de serre en Ontario, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit répondre aux questions en suspens avant de mettre en oeuvre le régime. En particulier, le Ministère doit :

- élaborer des protocoles pour mesurer et vérifier avec exactitude les répercussions des initiatives admissibles aux crédits compensatoires;
- considérer l'incidence des quotas gratuits qu'il compte offrir aux entreprises ontariennes au titre des réductions d'émissions réalisées avant la mise en oeuvre du régime de plafonnement et d'échange;
- s'assurer que les mêmes réductions ne sont pas déclarées par plusieurs administrations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît les préoccupations de la vérificatrice générale en ce qui a trait au fonctionnement cohérent et juste du régime de plafonnement et d'échange. Aussi prend-il les mesures suivantes afin de s'assurer que ce régime, une fois les travaux de conception achevés, permettra d'atteindre les réductions maximales d'émissions de gaz à effet de serre au plus bas coût et de façon équitable et cohérente, dès son entrée en vigueur en 2017.

Crédits compensatoires

À l'automne 2016, l'Ontario mènera des consultations publiques sur un projet de règlement qui autoriserait la création de crédits compensatoires en fonction de protocoles qui seront adaptés aux normes convenues par le Québec, la Californie et l'Ontario. Treize protocoles seront adaptés d'ici le début de 2018. Le public aura l'occasion de les examiner et de les commenter.

Crédits pour réduction anticipée

L'Ontario compte mettre en oeuvre en 2017 des règles sur les crédits pour réduction anticipée. Comme l'indique le projet de règlement présenté en février 2016, l'Ontario offrirait un nombre limité de crédits pour réduction anticipée (jusqu'à 2 Mt) aux émetteurs assujettis à un plafond qui ont pris des mesures hâtives pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Les projets admissibles devront répondre à des

critères rigoureux pour que les crédits soient attribués.

Déclaration en double

En ce qui a trait aux cibles de réduction des gaz à effet de serre, l'Ontario s'est engagé à collaborer avec la Californie et le Québec afin d'éviter que les progrès réalisés vers l'atteinte des cibles de réduction fassent l'objet d'une déclaration en double.

4.4 Le Ministère prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre inférieure à celle communiquée dans son Plan d'action

Le gouvernement prévoit affecter des recettes estimatives de 8 milliards de dollars générées par le régime de plafonnement et d'échange d'ici 2020 à des initiatives de réduction des gaz à effet de serre et à l'administration du régime. Les initiatives, décrites dans le Plan d'action contre le changement climatique (Plan d'action) de juin 2016 du Ministère, sont présentées à la **figure 5**.

Toutefois, il est peu probable que les initiatives permettent de réduire les émissions selon la quantité prévue de 9,8 Mt en 2020, cible fixée par le Ministère dans son Plan d'action, car les réductions estimatives de nombreuses initiatives n'étaient pas corroborées par une analyse exhaustive.

Le Ministère a dirigé l'élaboration du Plan d'action en collaboration avec 15 autres ministères dans le but :

- d'entreprendre des initiatives pour aider l'Ontario à atteindre son objectif de réduction des gaz à effet de serre de 2020;
- de jeter les bases pour les réductions futures.

Les ministères devaient aussi proposer des initiatives au ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique en décrivant le potentiel de chacune pour réduire les émissions, les coûts de mise en oeuvre et les échéanciers.

Comme le montre la **figure 5**, le Ministère s'attendait à ce que les initiatives financées dans le cadre du Plan d'action réduisent les émissions de près de 10 Mt. Quoi qu'il en soit, comme il est discuté à la **section 4.3**, l'analyse de 2016 commandée par le Ministère, intitulée *Impact Modelling and Analysis of Ontario Cap and Trade Program* (modélisation et analyse des conséquences du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario), prévoit que les réductions en Ontario ne s'élèveront qu'à 3,8 Mt. L'analyse portait sur l'incidence qu'auraient sur les émissions le régime de plafonnement et d'échange et l'affectation par le Ministère des recettes du régime à des initiatives similaires à celles envisagées dans le Plan d'action. Des exemples d'initiatives sont présentés ci-dessous, dont la réduction estimative des émissions devait être étayée :

- *Les réductions des tarifs d'électricité auront un impact marginal* : Le Ministère compte engager près de 1,32 milliard de dollars entre 2017 et 2020 pour compenser l'impact financier du régime de plafonnement et d'échange sur les résidences et entreprises consommatrices d'électricité et réduire les émissions de 3 Mt. La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité nous a fourni des données à l'appui de l'incidence de cette subvention sur la facture d'électricité moyenne des ménages—qui devrait augmenter de 23 % (34,07 $ par mois) de 2015 à 2020, même après que cette subvention sera appliquée. Cependant, ni le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique ni le ministère de l'Énergie n'ont pu démontrer comment la subvention de 1,32 milliard produirait la réduction estimative de 3 Mt d'émissions; les deux ministères nous ont fait savoir qu'ils n'avaient pas décidé de la façon dont la subvention serait appliquée pour produire ces réductions. En théorie, la diminution des tarifs d'électricité augmenterait la consommation d'électricité plutôt que du gaz naturel et du diesel et, partant,

réduirait les gaz à effet de serre. Pourtant, l'incidence de la subvention sur les tarifs d'électricité sera marginale. Si l'on fait abstraction de la subvention et que l'on tient compte du coût du régime de plafonnement et d'échange, les factures résidentielles augmenteront de 25 % et les factures industrielles de 14 % d'ici 2020. Une fois la subvention appliquée, les tarifs résidentiels seront majorés de 23 % et les tarifs industriels de 13 %. Finalement, la hausse des coûts d'électricité ferait du gaz naturel, qui produit beaucoup plus de gaz à effet de serre que les sources d'énergie solaire, hydroélectrique, nucléaire et éolienne plus propres, une option encore plus économique.

- *Absence de plan pour atteindre l'objectif relatif à l'utilisation du gaz naturel renouvelable* : Des fonds de 100 millions de dollars seront octroyés à une initiative pour inciter les distributeurs de gaz naturel à accroître leur utilisation de gaz naturel « renouvelable » (soit le méthane produit par la décomposition de matières organiques, aussi appelé « biogaz »). Selon le Plan d'action, cette initiative réduira les émissions de 1 Mt en augmentant la portion renouvelable du gaz naturel consommée dans la province, qui passera de 0 % à 2 % en 2020. Il ressort de notre examen d'un rapport de 2013 de l'Association canadienne de biogaz que la capacité actuelle de génération de biogaz est insuffisante pour répondre à la demande proposée. De fait, afin de relever à 2 % la portion renouvelable du gaz naturel distribué en Ontario, la province devra produire 500 fois plus de gaz naturel renouvelable qu'actuellement. Le Plan d'action ne précise pas comment ce déficit sera comblé—on a tout simplement supposé un niveau de production de gaz naturel renouvelable d'après un projet soumis par les distributeurs de gaz en 2011, projet que la Commission de l'énergie de l'Ontario n'a pas approuvé en raison des données insuffisantes fournies par les services publics l'ayant proposé.
- *L'initiative de remise pour habitations sans émission n'est pas corroborée : Des fonds de 200 millions seront affectés au programme de certification et de remise pour habitations sans émission, une initiative offrant une remise unique de 20 000 $ pour chaque maison construite ou rénovée en fonction des normes d'émissions nulles, qui devrait réduire les émissions annuelles de 0,01 Mt.* Il est supposé que 2 500 maisons de ce genre seront vendues chaque année de 2017 à 2020—comparativement aux près de 70 000 maisons construites en Ontario en 2015. L'initiative fait cependant abstraction du fait que les propriétaires fonciers devront dépenser beaucoup plus que 20 000 $ pour éliminer les émissions produites par leur maison et s'ils accepteront de dépenser cet argent. En l'absence de cette information, on peut difficilement prévoir la vente de 2 500 maisons par année pendant 4 ans.

Voici d'autres questions soulevées concernant l'efficacité du Plan d'action à réduire les gaz à effet de serre :

- **Les initiatives lancées avant la parution du Plan d'action sont présentées comme de nouvelles initiatives contre le changement climatique** : Le Ministère a alloué 952 millions pour les deux initiatives suivantes (projetant des réductions de plus de 0,05 Mt en 2020), qui ont été lancées avant le Plan d'action :
  - *Véhicules électriques (277 millions pour une réduction de 0,05 Mt en 2020)* : En 2009, le gouvernement s'était engagé à ce qu'« un véhicule à passagers sur 20 sur les routes de la province [soit] alimenté à l'électricité d'ici l'année 2020 ». Le gouvernement est encore très loin d'atteindre cet objectif. En 2016, on compte environ 9 000 véhicules électriques enregistrés en Ontario comparés aux 500 000 véhicules vendus annuellement. Néanmoins, le Ministère a tenu compte de l'utilisation accrue des

automobiles électriques dans la réduction des émissions en 2020.

- *Transport en commun rapide sur rail régional (675 millions pour des réductions après 2020)* : Le projet de transport en commun rapide sur rail régional s'inscrit dans le Plan régional de transport de la province pour la région du grand Toronto et de Hamilton. Le Ministère a déjà tenu compte de cette initiative dans son rapport annuel au public de 2014 sur les émissions.

Sans les recettes du régime de plafonnement et d'échange, le gouvernement aurait été obligé soit de réduire la portée des projets par rapport aux engagements initiaux, soit de trouver d'autres sources de revenu pour financer le coût de ces initiatives s'élevant à 952 millions de dollars, car il avait déjà pris un engagement concernant ces initiatives avant que paraisse le Plan d'action. Le fait d'intégrer les initiatives au Plan d'action ne donne pas lieu à une réduction supplémentaire des émissions.

- **Des réductions sont attribuées au Plan d'action, qui auraient été réalisées sans subventions** : De nombreuses initiatives du Plan d'action visent à modifier le comportement des Ontariens pour qu'ils réduisent leur consommation de ressources productrices de gaz à effet de serre. Elles offrent des subventions pour favoriser ce changement, alors que certains bénéficiaires l'auraient fait de toute façon. Les initiatives du Plan d'action ne tiennent pas compte de la portion des subventions qui n'était pas nécessaire pour modifier les comportements et surévaluent donc les réductions attribuables au Plan. Par exemple :
  - *Remises pour l'amélioration du rendement énergétique (900 millions pour une réduction de 0,10 Mt en 2020)* : Cette initiative offre des fonds aux propriétaires d'immeubles d'habitation et aux complexes de logements sociaux pour remplacer les chaudières, installer des thermostats programmables et moderniser l'éclairage. Pourtant, certaines de ces améliorations auraient été apportées sans le Plan d'action, car elles étaient nécessaires en raison de l'âge des bâtiments.
  - *Véhicules électriques (277 millions pour une réduction de 0,05 Mt en 2020)* : Des fonds de subvention des véhicules électriques admissibles et de l'infrastructure connexe ont été octroyés sans s'arrêter au fait que certaines personnes auraient acheté ce type de véhicule sans subvention. Par exemple, l'initiative offre une subvention de 3 000 $ à l'achat d'une automobile électrique, dont le prix de détail se situe entre 75 000 $ et 150 000 $. Dans le calcul des émissions, il est supposé que les consommateurs auraient acheté ces véhicules coûteux seulement après avoir touché une subvention relativement modeste.

Les initiatives de ce genre visent à favoriser l'adoption des technologies à faibles émissions. Certains organismes de recherche indépendants, en particulier l'Institut C.D. Howe et la Commission de l'écofiscalité, ont publié des rapports concluant qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'utiliser les recettes générées par des programmes, comme le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario, pour financer des initiatives de réduction des gaz à effet de serre, en particulier dans les secteurs visés par le plafonnement. Par exemple, l'Institut C.D. Howe avance que le simple fait de mettre en oeuvre un mécanisme de tarification du carbone (comme le régime de plafonnement et l'échange) facilitera l'adoption de ce genre de technologie, sans nécessiter d'encouragement supplémentaire. L'Institut avance également qu'il serait préférable d'engager ces fonds pour offrir des subventions ciblant la recherche et le développement de technologies risquées, notamment dans le cadre de projets non financés par le secteur privé.

- **Les réductions d'émissions sont surestimées dans le Plan d'action, car l'effet combiné des initiatives n'est pas pris en compte** : L'incidence prévue des émissions, mesurée globalement par le Ministère, a été

déterminée en fonction de l'impact de chaque initiative individuelle. Pourtant, certaines initiatives réduiront l'incidence des émissions d'autres initiatives, et le fait de ne pas en tenir compte peut surestimer les réductions globales. Par exemple, le programme d'amélioration du rendement énergétique des bâtiments réduira la quantité de gaz naturel qu'ils consomment, ce qui atténuera l'impact de l'utilisation accrue de biogaz. Les responsables environnementaux du gouvernement de la Californie nous ont dit que l'État utilisait des logiciels pour calculer l'effet de chevauchement d'initiatives variées dans les estimations des conséquences des émissions.

4.4.1 La législation renferme peu de détails quant à l'admissibilité des initiatives du Plan d'action

Comme il a été signalé, de nombreuses initiatives du Plan d'action ne jettent pas de bases solides pour atteindre la cible de réduction de près de 10 Mt fixée par le Ministère. Une explication possible est que la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* (la Loi) ne renferme pas de critères clairs pour déterminer le type d'initiatives qui peuvent être financées.

La Loi autorise le Ministère à utiliser les recettes du régime de plafonnement et d'échange pour financer un vaste éventail d'initiatives, et pose comme seule exigence que celles-ci offrent une possibilité raisonnable de réduire les gaz à effet de serre.

4.4.2 L'examen d'approches de rechange permettrait de cerner des moyens plus rentables de réduire les tarifs d'électricité

Comme nous l'avons indiqué, le Plan d'action propose d'engager des recettes d'au plus 1,32 milliard de dollars du régime de plafonnement et d'échange pour réduire les tarifs d'électricité. La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité était d'avis que ces fonds contribueraient à compenser la hausse des tarifs d'électricité, mais notre analyse a révélé que l'approche du Plan d'action n'était pas la plus rentable.

Nous avons cerné des approches de rechange qui produiraient de meilleurs résultats. L'une d'elles consiste à offrir des quotas gratuits aux producteurs d'électricité pour les inciter à maintenir les tarifs d'électricité à un niveau bas, et à subventionner les factures d'électricité résidentielles avec les recettes du régime de plafonnement et d'échange. (La **figure 6** renferme un complément d'information sur les entreprises bénéficiaires de quotas gratuits.) D'après les calculs préliminaires de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, cette approche réduirait d'un montant égal les factures d'électricité mais, contrairement à ce que propose le Plan d'action, 500 millions de dollars en moins seraient prélevés sur les recettes du régime de plafonnement et d'échange. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pas considéré cette approche de rechange.

RECOMMANDATION 6

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit veiller à ce que les réductions d'émissions projetées, qui découleront des initiatives du Plan d'action contre le changement climatique de 2016 et qui seront financées avec les recettes du régime de plafonnement et d'échange :

- reposent sur des hypothèses rigoureuses;
- qu'il choisit les initiatives les plus optimales.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale quant à la nécessité d'évaluer les initiatives financées avec les produits du régime de plafonnement et d'échange et d'optimiser les efforts du gouvernement en matière de lutte au changement climatique. C'est pourquoi il a mis en place un cadre d'évaluation rigoureux des propositions de programme, qui prévoit

notamment la révision des prévisions des réductions d'émissions avant que le financement soit approuvé. Le ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique est tenu d'examiner chaque initiative que l'on propose de financer au moyen du Fonds de réduction des gaz à effet de serre, d'en fournir une évaluation au Conseil du Trésor et de présenter un rapport annuel sur les évaluations et les initiatives financées.

Le Ministère s'est par ailleurs engagé à faire preuve de transparence dans sa prise de décisions et rendra compte annuellement des progrès réalisés vers l'atteinte de la cible de réduction des émissions, et des initiatives financées au moyen des produits du régime de plafonnement et d'échange.

4.5 L'incidence des émissions n'est pas régulièrement prise en compte dans les décisions des ministères et organismes provinciaux

Les programmes et activités du gouvernement provincial peuvent engendrer des émissions ou les réduire. Toutefois, les ministères et organismes provinciaux responsables de ces programmes et activités n'en tiennent pas compte de manière systématique.

Le Ministère peut faire davantage pour coordonner les efforts de réduction des émissions pour les programmes dont il est directement responsable, tel le réacheminement des déchets. Il peut aussi en faire davantage pour encourager les autres ministères à accorder la priorité à la réduction des émissions. Nous abordons cette question en détail ci-dessous.

4.5.1 Le Ministère n'a pas amélioré le réacheminement des déchets non dangereux pour réduire les émissions

Le Ministère n'a pas atteint son objectif de 2004 de réacheminer 60 % de tous les déchets non dangereux. Il estime que moins de 30 % de ces déchets en Ontario sont actuellement réacheminés. Le réacheminement des déchets non dangereux réduit les émissions de gaz à effet de serre.

D'après Environnement et Changement climatique Canada, près de 8,5 Mt des émissions de l'Ontario en 2014 provenaient de la décomposition des matières organiques dans les décharges. Le compostage des déchets organiques non dangereux, au lieu de les acheminer aux décharges, évite la production d'émissions.

Le recyclage réduit aussi les émissions de gaz à effet de serre, bien que de façon indirecte, car moins de ressources naturelles doivent être extraites pour fabriquer de nouveaux produits.

Le Ministère est chargé d'établir des normes relatives à la gestion des déchets non dangereux en adoptant des lois et règlements connexes, ainsi que d'assurer la conformité. Dans notre audit de 2010, nous avions constaté une nette amélioration du réacheminement des déchets par les ménages, alors que les secteurs industriel, commercial et institutionnel n'avaient pas relevé leur taux de réacheminement. Dans notre suivi de 2012, nous faisions remarquer que plusieurs de nos recommandations demeuraient en suspens, et que le Ministère n'avait pas :

- élaboré de programme provincial de réacheminement des déchets organiques, ce qui signifie qu'en 2015, 38 % seulement des déchets organiques de l'Ontario ont été réacheminés;
- amélioré le réacheminement des déchets dans les secteurs industriel, commercial et institutionnel, qui sont responsables de gérer leurs déchets. Le Ministère a signalé que les règlements en vigueur sont essentiellement inefficaces, car ils n'ont pas amélioré

le réacheminement des déchets dans ces secteurs, notamment parce qu'ils visent uniquement les grandes entreprises et ne s'appliquent pas aux déchets organiques. De plus, il existe peu d'incitatifs économiques pour que les entreprises réacheminent plus de déchets. Par exemple, selon une étude récente du Ministère, en 2014, le coût moyen par tonne de déchets organiques acheminés à une décharge était d'environ 130 $, comparativement à 200 $ pour le réacheminement des déchets dans les secteurs industriel, commercial et institutionnel.

En 2015, le Ministère a fixé un objectif à long terme de zéro déchet et de zéro émission de gaz à effet de serre pour le secteur des déchets. En juin 2016, le gouvernement a adopté la *Loi de 2016 sur la récupération des ressources et l'économie circulaire* (la Loi) et la *Loi transitoire sur le réacheminement des déchets*. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas estimé la quantité de déchets réacheminés qui résulterait de la Loi, car les règlements d'application n'avaient pas été rédigés, et le Ministère n'avait pas approuvé d'échéancier pour la réalisation de son objectif à long terme de zéro déchet.

4.5.2 Le Ministère n'a pas clarifié la façon dont les évaluations environnementales doivent intégrer les considérations relatives au changement climatique

En vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi), le Ministère est autorisé à établir les critères dont il faut tenir compte dans l'évaluation environnementale d'un projet ou programme proposé.

Le champ d'application de la Loi est vaste et vise divers programmes, par exemple un nouveau couloir de transport comprenant des voies de transport en commun et des autoroutes à l'échelle de la province, ou une nouvelle décharge.

Une évaluation environnementale exige d'analyser les solutions de rechange avant que le projet ou programme soit entrepris. Au nombre des critères à appliquer à l'analyse des solutions de rechange se trouvent des facteurs comme le bruit, les odeurs et l'impact sur la qualité de l'eau. Avant 2014, le Ministère n'exigeait pas qu'une évaluation environnementale considère l'impact du projet ou programme particulier sur le changement climatique. En 2014, il a actualisé les exigences touchant l'ensemble des évaluations environnementales, en précisant : « Il faut également tenir compte de la façon dont le projet et ses alternatives pourraient interagir avec différentes composantes de l'environnement, notamment les modifications qui pourraient survenir du point de vue climatique au fil du temps. » Le Ministère n'a pas donné d'autres indications sur la façon de donner suite à cette exigence, par exemple, en précisant que les évaluations environnementales doivent porter sur les solutions de rechange comportant des effets variés sur les émissions de gaz à effet de serre, dont une solution qui cible la minimisation. Le personnel municipal chargé de l'évaluation environnementale des projets proposés, comme les routes et les installations hydroélectriques, nous a dit que les exigences existantes étaient vagues et qu'elles devraient être accompagnées de lignes directrices détaillées.

4.5.3 On ne tient pas compte systématiquement de l'incidence des émissions avant de lancer d'importants projets

Les ministères ne sont pas tenus de considérer si leurs projets ou initiatives produiront des gaz à effet de serre. Les exemples suivants montrent que des ministères provinciaux entreprennent des projets ou d'importantes initiatives sans tenir compte de l'impact des émissions :

- Le ministère des Transports a lancé récemment un projet pilote permettant aux conducteurs de véhicules à passager unique d'utiliser les voies réservées aux véhicules multioccupants en contrepartie d'un tarif. Ce projet pourrait décourager le covoiturage, qui est une stratégie pour réduire les émissions

globales des véhicules. Notre examen a révélé que le ministère des Transports n'avait pas analysé les répercussions de cette initiative sur les émissions prévues.

- Le ministère de l'Énergie peut exercer une grande influence sur le niveau des émissions dans le secteur de l'électricité, puisqu'il décide des sources auprès desquelles il s'approvisionne. Certaines sources, comme l'hydroélectricité, ne produisent pas de gaz à effet de serre, alors que d'autres, tel le gaz naturel, en produisent beaucoup plus. Le Plan énergétique à long terme 2013 du gouvernement n'a pas tenu compte des émissions du bouquet énergétique futur de la province. À l'heure actuelle, le bouquet d'énergie électrique de l'Ontario produit moins de gaz à effet de serre que dans d'autres provinces, comme l'Alberta et la Saskatchewan, qui utilisent des centrales au charbon, mais plus de gaz à effet de serre que le Manitoba et le Québec, qui utilisent plus d'hydroélectricité.
- Le mandat du ministère du Développement du Nord et des Mines consiste à encourager le développement économique dans le Nord. Alors qu'il en découle des avantages clairs, ce mandat peut être incompatible avec l'objectif de réduction des émissions, car l'exploitation minière détruit des forêts qui absorbent le gaz à effet de serre; la machinerie et le matériel lourd utilisés sont alimentés uniquement aux combustibles fossiles; et les procédés de purification du minerai sur place produisent des gaz à effet de serre. À l'heure actuelle, les décisions du Ministère concernant les projets miniers ne tiennent pas compte de l'impact des émissions.
- Le ministère du Développement économique et de la Croissance a annoncé, en avril 2015, qu'il offrait des prêts et des subventions de 230 millions de dollars, surtout aux collectivités nordiques et rurales pour qu'elles se relient au réseau de pipelines de gaz naturel. Cette initiative visait à réduire les factures d'énergie et à encourager l'industrie à s'installer dans les régions éloignées. Dans certains cas, les réinstallations réduiraient les gaz à effet de serre—6 % des ménages dans la région utilisent actuellement le mazout, par exemple, et la transition au gaz naturel réduirait les émissions. Toutefois, les 11 % des ménages qui utilisent présentement l'électricité et qui adopteraient le gaz naturel hausseraient le niveau des émissions. Par conséquent, cette initiative susciterait une augmentation à long terme des gaz à effet de serre en accroissant la dépendance aux combustibles fossiles. À l'automne 2016, ce ministère n'avait pas déterminé l'incidence générale de cette initiative sur les émissions.
- Le ministère des Finances a accordé des exonérations de taxe de 215 millions de dollars en 2015, principalement sur le carburant diesel, pour le chauffage des maisons et l'utilisation hors des autoroutes de matériel de construction, de foresterie, minier et agricole. Pour le moment, il ne prévoit pas déposer de modifications législations pour mettre fin à ces exonérations. Le commissaire à l'environnement a signalé, dans son rapport de 2016, que les subventions pour les combustibles fossiles constituent un obstacle à la réduction de leur consommation et qu'elles sont incompatibles avec l'objectif de réduction des gaz à effet de serre.

Par le passé, dans son processus décisionnel, le gouvernement a seulement considéré les coûts financiers directs des projets (par exemple les coûts de matériel et de main-d'oeuvre pour construire un pont) sans s'arrêter aux émissions produites.

En raison de la sensibilisation croissante au changement climatique, certains décideurs tiennent compte du « coût social du carbone »—une estimation des dommages économiques imputables à la hausse des émissions de dioxyde de carbone. (L'**annexe 8** présente un examen détaillé du coût du carbone.)

L'ajout du coût social du carbone aux coûts d'un projet peut rendre plus onéreux les projets susceptibles d'augmenter les émissions (par exemple la prolongation des autoroutes), mais aussi ceux susceptibles de les réduire (comme les programmes d'éthanol-carburant). Le coût social du carbone a été appliqué aux évaluations des projets suivants :

- Selon le Règlement sur le carburant diesel plus écologique du Ministère, qui vise à accroître la teneur en biocarburants du diesel, l'avantage de ce carburant a été évalué à 31,56 $ la tonne pour refléter le coût social du carbone. Le Ministère a calculé ce montant en établissant la moyenne estimative du coût d'une tonne d'émissions sur les plans économique et environnemental.
- Le projet de transport en commun léger sur rail Hurontario; pour ce projet, Metrolinx a tenu compte des émissions estimatives dans son analyse de rentabilisation et a intégré au modèle décisionnel des frais de 40 $ par tonne d'émissions, en se basant sur certaines analyses des coûts sociaux moyens, y compris une analyse d'Environnement Canada.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas élaboré de directives exigeant des ministères et organismes qu'ils tiennent systématiquement compte du coût social du carbone dans leur processus décisionnel.

En 2007, le gouvernement avait reconnu qu'il devait instituer une autorité supérieure pour appuyer ses objectifs liés au changement climatique, puisqu'il arrivait rarement que les ministères évaluent si leurs projets ou initiatives produisent des émissions de gaz à effet de serre.

Le gouvernement a créé le Secrétariat à l'action contre le changement, qui était rattaché au Bureau du Conseil des ministres de 2008 à 2011, année où il a été aboli. Le Secrétariat était chargé de coordonner les progrès des initiatives de lutte au changement climatique et de faire rapport à ce sujet, mais n'avait pas le pouvoir d'exiger des ministères qu'ils prennent des mesures spécifiques pour réduire les émissions. Il pouvait seulement suggérer des mesures possibles, que les ministères pouvaient mettre à exécution ou non.

Nous avons parlé à d'anciens membres du Secrétariat qui ont mentionné qu'initialement, ils rencontraient régulièrement le premier ministre dans le cadre de leur travail pour évaluer les progrès des initiatives gouvernementales relatives au changement climatique et pour proposer des mesures de réduction des gaz à effet de serre—de fait, ils remplissaient des fonctions de conseillers auprès du premier ministre. Le ralentissement économique a cependant changé les priorités et le Secrétariat a cessé de fonctionner dans cette capacité, puis a été dissous.

Les anciens employés ont aussi indiqué que, par souci d'efficacité, il y aurait lieu de créer une entité indépendante de lutte au changement climatique, qui exercerait plus d'influence sur l'ensemble des ministères et relèverait directement du Conseil des ministres au lieu du ministre seulement. Ils croyaient que ce lien hiérarchique direct était nécessaire pour que les objectifs liés au changement climatique soient prioritaires, au même titre que les objectifs des ministères.

Plus récemment, le gouvernement a créé la Table des ministres sur le changement climatique pour favoriser le dialogue sur les questions relatives au changement climatique. Siègent à cette Table les ministres de dix ministères : Environnement et Action en matière de changement climatique; Transports; Développement économique et Croissance; Développement du Nord et Mines; Services gouvernementaux et Services aux consommateurs; Agriculture, Alimentation et Affaires rurales; Énergie; Affaires municipales; Secrétariat du Conseil du Trésor; et Finances.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à orienter les décisions des ministères et organismes se rapportant aux projets et initiatives, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit élaborer des lignes directrices relatives au coût social des

émissions de gaz à effet de serre, dont les ministères et organismes doivent systématiquement tenir compte dans leur processus décisionnel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de tenir compte du coût social du carbone dans le processus décisionnel du gouvernement et des organismes. Dans bon nombre d'organisations, le coût social du carbone représente une estimation de la valeur des dommages évités du changement climatique en raison de la réglementation et des politiques en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les gouvernements fédéraux tant canadien qu'américain tiennent compte du coût social du carbone dans leurs analyses d'impact de la réglementation. Le Ministère souscrit à cette recommandation et s'emploie à encourager les ministères et organismes à tenir compte systématiquement de l'impact du changement climatique dans leur processus décisionnel.

Le Ministère envisagera d'élaborer un guide sur le coût social du carbone que les ministères et organismes pourront consulter lors de la prise de décisions.

RECOMMANDATION 8

Afin d'appuyer les efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique à l'échelle du gouvernement, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- déterminer si la Table des ministres sur le changement climatique est un mécanisme suffisant pour s'assurer que les objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique sont considérés comme prioritaires dans les projets et initiatives des ministères et organismes, et prendre les mesures correctives qui s'imposent;
- réviser les lignes directrices relatives à la tenue des évaluations environnementales, afin qu'elles portent sur un éventail de solutions de rechange produisant des effets variés sur les émissions de gaz à effet de serre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est heureux de prendre connaissance des commentaires de la vérificatrice générale sur les façons de mieux soutenir la lutte au changement climatique à l'échelle du gouvernement.

Le Ministère a été chargé de mener la lutte au changement climatique au nom du gouvernement de l'Ontario, et notre ministre préside la Table des ministres sur le changement climatique. En collaboration avec les ministères partenaires, les intervenants, les partenaires autochtones et le public, nous surveillons la mise en oeuvre du Plan d'action contre le changement climatique afin de réduire les émissions polluantes de gaz à effet de serre et de faciliter la transition de l'Ontario vers une économie à faible émission de carbone. En outre, le Ministère déterminera si la Table des ministres sur le changement climatique sera suffisante pour s'assurer que les objectifs en matière de changement climatique sont également traités en priorité.

Les mesures de lutte au changement climatique touchent plusieurs ministères. Tous les ministères qui ont un rôle à jouer ont reçu le mandat de faire avancer le Plan d'action.

Afin que les mesures d'appui à la lutte au changement climatique soient davantage prises en compte dans le processus décisionnel, le Ministère a affiché sur le Registre environnemental, le 12 septembre 2016, la version préliminaire de son guide sur l'importance de tenir compte du changement climatique dans les évaluations environnementales. Ce guide invite les promoteurs à examiner leur projet du point de vue de son potentiel de réduire les émissions de gaz à effet de serre (atténuation des effets du changement climatique), puis de l'examiner de nouveau du point de vue de sa résilience (adaptation au changement climatique). Le Ministère compte finaliser ce guide sous peu.

Figure 12: Messages ambigus concernant le régime de plafonnement et d'échange

Sources des données : diverses

Régime de plafonnement et d'échange présenté au public	Faits additionnels
Grâce au régime de plafonnement et d'échange, l'Ontario réduira suffisamment les émissions pour atteindre son objectif de 2020.	La majorité des réductions résulteront de l'achat de quotas de la Californie et du Québec. L'Ontario réduira les émissions de 3,80 Mt seulement et n'atteindra pas la cible globale fixée à 18,7 Mt. Selon une analyse commandée par le Ministère, on estime qu'en 2020 les entreprises ontariennes achèteront pour 268 millions de dollars de crédits à la Californie et au Québec. Les estimations préliminaires du Ministère qui ont servi à orienter la conception du régime prévoient que cette somme atteindra plus de 2,2 milliards de dollars en 2030.
Le prix des quotas que devront payer les émetteurs sera fixé par le marché.	Le prix courant d'un quota vendu aux enchères ne peut être inférieur au prix plancher établi conjointement par les trois administrations parties au régime conjoint de plafonnement et d'échange. Le prix plancher est basé sur celui de l'année précédente, plus 5 % et augmenté de l'inflation.
Les émissions de l'Ontario ne peuvent excéder le plafond de la province.	L'Ontario peut excéder son plafond en raison des quotas gratuits offerts pour les mesures prises avant la mise en oeuvre du régime de plafonnement et d'échange. De plus, en raison de l'intégration aux régimes du Québec et de la Californie, les émissions de l'Ontario peuvent excéder le plafond provincial, dans la mesure où les émissions globales du régime conjoint ne dépassent pas le plafond global.
L'industrie finance la majorité des coûts du régime de plafonnement et d'échange et des avantages pour les ménages.	Les ménages et les petites et moyennes entreprises payeront initialement la majorité des frais cachés compris dans le prix des carburants.
Le régime de plafonnement et d'échange coûtera 13 $ par mois aux ménages moyens en 2017.	Les ménages feront aussi face à des coûts indirects. Les estimations préliminaires du ministère des Finances indiquent que les coûts directs pour le ménage ontarien moyen seront de 210 $ en 2019, auxquels s'ajouteront des coûts indirects de 75 $ au titre des biens et services. Le Ministère n'a pas déterminé les répercussions sur les ménages plus vulnérables dans les collectivités rurales et nordiques.
D'après le Plan d'action contre le changement climatique, les recettes du régime de plafonnement et d'échange affectées aux initiatives de réduction des émissions généreront des réductions de 9,8 Mt des gaz à effet de serre d'ici 2020.	Le conseiller en environnement du Ministère a estimé que le régime de plafonnement et d'échange, et l'affectation des recettes en découlant, produiraient des réductions de 3,8 Mt.
Le Plan d'action contre le changement climatique est une nouvelle initiative.	Dans le budget de 2014, des fonds de 952 millions de dollars au titre du Plan d'action contre le changement climatique ont été affectés à des projets existants, tels que l'électrification du réseau de transport en commun GO.

4.6 Les communications avec le public sur le régime de plafonnement et d'échange ont porté à confusion

Un enjeu aussi complexe que le plafonnement et l'échange de droits d'émission soulève des défis inhérents pour la communication de messages clairs et exacts au public. La complexité de ces défis s'accroît en raison de l'incertitude entourant l'incidence des initiatives sur les émissions de gaz à effet de serre et du coût social du carbone.

Cela dit, nous avons remarqué des cas où les messages des ministères sur le plafonnement et l'échange peuvent avoir été incomplets et confus. La **figure 12** présente certaines communications

destinées au public ainsi qu'un complément d'information.

De plus, les communications qui seront transmises aux abonnés du gaz naturel à compter de 2017 ne seront pas claires et transparentes au sujet des répercussions du régime de plafonnement et d'échange sur les factures de gaz naturel.

À compter de 2017, les factures augmenteront de 60 $ par année. Pourtant, le 28 juillet 2016, la Commission de l'énergie de l'Ontario a statué qu'elle n'exigerait pas que les factures de gaz naturel mentionnent expressément que ce montant supplémentaire découle du régime de plafonnement et d'échange.

La Commission a affirmé qu'il n'était pas nécessaire de communiquer séparément l'impact du régime de plafonnement et d'échange aux abonnés réguliers car, à son avis, l'effet d'un élément particulier de la facture n'est pas pertinent. Elle croit plutôt que le coût total est le seul facteur qui influence la quantité de gaz naturel utilisé. Pourtant, la Commission exige que les fournisseurs de gaz naturel divulguent le coût supplémentaire aux importants consommateurs industriels.

La Commission a recueilli la rétroaction de 80 groupes d'intervenants, y compris la Vulnerable Energy Consumers Coalition; les sociétés productrices, comme Enbridge et Union Gas; et l'Association of Power Producers of Ontario. Soixante-quinze de ces groupes ont indiqué qu'ils étaient favorables à la divulgation de ce montant sur les factures de gaz naturel. La Commission n'a pas consulté le grand public. Nous avons retenu les services d'une société nationale de sondage pour sonder les abonnés du gaz naturel de l'Ontario. Le sondage a révélé que 89 % des répondants croyaient qu'il était important de divulguer dans les factures l'impact du régime de plafonnement et d'échange. Nous croyons que la divulgation de ce renseignement dans les factures sensibiliserait les abonnés aux répercussions de la consommation de gaz naturel sur les gaz à effet de serre, afin de les inciter à adopter une source d'énergie, comme l'électricité, qui produit moins d'émissions.

RECOMMANDATION 9

Pour que les Ontariens comprennent clairement l'impact du régime de plafonnement et d'échange sur eux, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- s'assurer que ses communications avec le public sont ouvertes et transparentes;
- expliquer clairement comment il entend atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, y compris tous les coûts de mise en oeuvre du régime pour les Ontariens.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est important pour les Ontariens de bien comprendre l'impact du changement climatique et la façon dont le régime de plafonnement et d'échange peut réduire les émissions en changeant les comportements relatifs à l'utilisation des combustibles fossiles dans les maisons, les systèmes de transport et les entreprises. Le Ministère a mis en place plusieurs moyens de communication avec le public et s'efforce d'être ouvert et transparent dans ses communications.

En 2015, l'Ontario a invité les Ontariens à prendre part à un dialogue sur le changement climatique. Nous avons organisé des échanges dans 15 collectivités de la province, auxquels ont participé plus de 1 200 personnes et près de 300 entreprises. Nous avons également recueilli plus de 31 000 réponses grâce à l'outil de consultation en ligne et avons reçu au-delà de 500 commentaires sur le document de discussion. Ces consultations ont contribué à façonner notre Stratégie en matière de changement climatique ainsi que notre Plan d'action contre le changement climatique.

Les règles relatives au régime de plafonnement et d'échange ont été finalisées en mai 2016. Depuis, nous poursuivons le dialogue avec le public, les intervenants et l'industrie sur

l'élaboration de ce régime. Comme le suggère la vérificatrice générale, nous envisagerons d'autres moyens de préciser notre message aux Ontariens et de leur communiquer clairement les coûts liés au régime de plafonnement et d'échange.

RECOMMANDATION 10

Afin d'assurer la transparence et d'informer les abonnés du gaz naturel des répercussions de leurs choix d'énergie sur les gaz à effet de serre, le gouvernement doit voir à ce que les factures de gaz naturel mentionnent la fraction des frais attribuables au régime de plafonnement et d'échange.

RÉPONSE DE LA COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO

La Commission de l'énergie de l'Ontario compte ajouter le texte suivant aux factures de gaz naturel des clients :

> Votre service public prend des mesures pour atténuer le changement climatique. Le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario comporte des coûts liés aux émissions de carbone que votre service public émet lors de la livraison du gaz, ainsi que des coûts liés aux émissions de carbone qui découlent de votre consommation de gaz naturel. Les frais visant à recouvrer ces coûts font partie de la ligne de distribution. Pour en savoir davantage, veuillez consulter (adresse du site Web).

La Commission de l'énergie de l'Ontario tiendra une audience pour examiner les plans de conformité des distributeurs de gaz naturel au régime de plafonnement et d'échange afin de s'assurer que l'incidence de ces plans sur les coûts est prudente et raisonnable. Dans le cadre du processus d'adjudication, la Commission publiera un avis d'audience public, et l'audience se tiendra dans un contexte ouvert et transparent. Cet avis comprendra une estimation du coût mensuel du régime de plafonnement et d'échange pour les clients. Les parties intéressées pourront participer à l'audience de la Commission, et les renseignements sur le coût du régime de plafonnement et d'échange seront mis à la disposition du public.

RÉPONSE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Le Bureau de la vérificatrice générale est d'avis que le processus devrait être encore plus transparent : la fraction du coût du gaz naturel qui est attribuable au régime de plafonnement et d'échange devrait être divulguée, et les consommateurs de gaz naturels devraient être informés des conséquences de leurs choix énergétiques sur les émissions de gaz à effet de serre.

ADAPTATION

Le Ministère ne peut contraindre le gouvernement à adopter les mesures voulues pour réduire les dommages causés par le changement climatique; ces mesures sont aussi appelées les activités d'adaptation. Il lui revient cependant d'élaborer le Plan d'adaptation du gouvernement. La **section 4.7** traite des activités d'adaptation provinciales.

4.7 De nombreuses mesures recommandées par le Comité d'experts en 2009 demeurent en suspens

En 2007, le Ministère a réuni un Comité d'experts sur l'adaptation au changement climatique (le Comité d'experts) pour examiner les risques potentiels que présente le changement climatique pour l'infrastructure, l'eau, l'agriculture, les forêts et les écosystèmes provinciaux et pour la qualité de vie des Ontariens en général.

Le Comité d'experts a publié son rapport final en 2009 dans le but d'aider le gouvernement, les municipalités et les Ontariens à se préparer à l'incidence du changement climatique sur des domaines tels que la santé publique, l'environnement, l'infrastructure et l'économie.

Ce rapport a servi à la rédaction de *Faire face au changement climatique – Stratégie d'adaptation et Plan d'action de l'Ontario* (le Plan d'adaptation), qui comprenait 37 interventions devant être mises en oeuvre à l'échelle du gouvernement entre 2011 et 2014. Toutefois, en août 2016, beaucoup de ces interventions demeuraient inachevées. (La **figure 8** présente l'état actuel de chaque intervention.)

Le Plan d'adaptation décrit la majorité des initiatives recommandées par le Comité d'experts pour relever les risques les plus importants associés au changement climatique. Le Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique a dressé la liste des interventions à mettre en oeuvre dans d'autres ministères. Il ne peut cependant les contraindre à mener à terme les interventions ni à lui présenter de compte rendu.

Comme il est indiqué dans les sections ci-dessous, nous avons constaté, dans nos discussions avec les ministères, que peu de progrès avaient été accomplis, sinon aucun.

4.7.1 Bien que le Nord de l'Ontario soit plus vulnérable, les mesures d'adaptation n'y ont pas été mises en oeuvre

Le Ministère et le Comité d'experts s'attendent à ce que le Nord de l'Ontario soit plus touché par le changement climatique, en raison du réchauffement plus intense; cette situation est exacerbée du fait que l'infrastructure et l'économie de cette région dépendent de températures froides. Les interventions suivantes ont été attribuées au ministère du Développement du Nord et des Mines :

- **Routes hivernales des collectivités nordiques** : Aux termes du Plan d'adaptation, le ministère du Développement du Nord et des Mines a été chargé d'améliorer le réseau de routes de glace pour les collectivités rurales du Nord. Ces routes sont importantes pour le soutien des économies et la vigueur des collectivités éloignées, car elles permettent un approvisionnement fiable en aliments et autres denrées essentielles. Cependant, le ministère du Développement du Nord et des Mines n'a pas déterminé les tronçons du réseau de routes de glace qui sont les plus vulnérables au réchauffement climatique. De plus, il ne fait pas de suivi de la fréquence des transports aériens pour approvisionner en biens et aliments le Nord de l'Ontario, et ne peut donc estimer dans quelle mesure la détérioration des routes de glace a compromis la disponibilité des denrées dans les collectivités nordiques. Il a cependant fait savoir que l'accessibilité des routes hivernales avait diminué d'un ou de deux mois au cours de l'hiver 2015-2016 par rapport aux hivers précédents, ce qui a retardé la livraison d'aliments, de carburants et d'autres matières consommables.
- **Processus décisionnel et surveillance dans les collectivités nordiques** : En 2011, le ministère du Développement du Nord et des Mines a adopté le Plan de croissance du Nord de l'Ontario, dont la mise en oeuvre devait se faire sur 25 ans. Entre autres, le Plan visait à :
  - intégrer les considérations relatives à l'adaptation au changement climatique dans la planification et la prise de décisions, y compris la surveillance de l'incidence du changement climatique sur le Nord de l'Ontario;
  - mettre en oeuvre des mesures pour protéger et préserver la qualité de l'air en cas de feux de forêt, la qualité et la quantité d'eau à la suite de la réduction des réserves hydriques, et le patrimoine naturel contre les tempêtes ravageuses prévues qui sont imputables au changement climatique.

Le Plan ne prévoit pas d'échéancier pour mesurer les progrès réalisés vers la mise en œuvre des

interventions planifiées, telles que celles liées à l'adaptation au changement climatique.

4.7.2 Des adaptations sont aussi nécessaires dans le Sud de l'Ontario

Alors que le Nord de la province subira les effets les plus nuisibles du changement climatique, le Sud connaîtra aussi plus de phénomènes météorologiques majeurs.

L'impact sera amplifié en raison de la population plus nombreuse dans le Sud, d'où la possibilité de dommages matériels plus importants et les répercussions généralisées sur la qualité de vie. Les menaces suivantes ont été définies dans le Plan d'adaptation, sans toutefois être neutralisées adéquatement :

- **Code du bâtiment** : Le ministère des Affaires municipales et du Logement a été chargé de préparer des modifications au Code du bâtiment provincial, afin d'améliorer la résistance des bâtiments aux effets du changement climatique. Cependant, le Ministère n'a pas recueilli de données pour déterminer si les considérations relatives au changement climatique avaient été intégrées à la version courante du Code (en vigueur depuis 2014).
- **Tourisme** : Le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport devait mener, en 2014, des programmes pilotes associés aux stratégies d'adaptation pour le secteur provincial du tourisme, en vue de faciliter la transition des activités hivernales extérieures aux activités durant les saisons plus clémentes. Toutefois, aucun programme n'a été entrepris.

4.7.3 Préservation de la biodiversité et soutien des écosystèmes en période de changement climatique

Le changement climatique aura un impact considérable sur la biodiversité de différents écosystèmes en Ontario. Selon le Conseil de la biodiversité de l'Ontario, il est important de préserver la biodiversité, car la survie de toutes les espèces est interdépendante.

Dans le cadre du Plan d'adaptation, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts a été chargé de préserver la biodiversité et d'améliorer la résistance des écosystèmes au changement climatique. En réponse, le Ministère a mis au point, en 2011, la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario, dans laquelle il s'engageait à achever la majorité des mesures en 2015 et les autres, d'ici 2020.

Le Conseil de la biodiversité de l'Ontario a cependant indiqué, en 2015, que peu de progrès avaient été accomplis dans la majorité des mesures visant à accroître la résistance des écosystèmes au changement climatique.

4.7.4 Évaluation inadéquate de l'impact sur les édifices publics et l'infrastructure énergétique

Immeubles

La province possède ou gère directement près de 5 000 immeubles et installations connexes, dont les palais de justice, les centres de détention, les bureaux de la Police provinciale de l'Ontario, les centres de données et les bureaux gouvernementaux. En outre, elle est responsable des hôpitaux, des écoles et des campus. La valeur globale de ces biens fonciers se chiffre à plus de 50 milliards de dollars. Étant donné la valeur et l'importance de ces actifs, il serait judicieux que le gouvernement détermine les risques liés au changement climatique et planifie en conséquence.

Dans le Plan d'adaptation 2011, le Ministère s'était engagé à examiner tous les types d'immeubles gouvernementaux partout dans la province. Pour effectuer cette évaluation, il devait obtenir le profil de différents types de bâtiments et déterminer le nombre de chaque type dans les différentes régions de la province. Il n'a toutefois pas obtenu cette information.

Plutôt, en 2012, le Ministère a mené une évaluation de la vulnérabilité au changement climatique de trois immeubles seulement. Alors que chaque

évaluation portait sur un différent type d'immeuble (notamment un palais de justice, un poste de police et un édifice administratif), tous les bâtiments étaient situés dans le Sud de l'Ontario. Le Ministère n'a pas l'intention d'effectuer d'autres évaluations de la vulnérabilité.

Infrastructure énergétique

Le Plan d'adaptation n'a pas défini d'interventions particulières pour atténuer les effets du changement climatique sur l'infrastructure énergétique de la province. La Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) compte sur chaque distributeur local d'électricité et de gaz naturel pour déterminer les mises à niveau requises de l'infrastructure, afin de parer aux risques futurs du changement climatique, dont les extrêmes météorologiques. Pourtant, ni la CEO ni le ministère de l'Énergie ne savaient si des mesures appropriées avaient été prises pour que les installations des distributeurs résistent aux effets du changement climatique.

RECOMMANDATION 11

Afin de mieux préparer l'Ontario aux effets du changement climatique, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- revoir sa Stratégie d'adaptation au changement climatique et son Plan d'action afin de déterminer s'il y a lieu de le réviser, puis le réviser au besoin;
- fixer une échéance pour chaque intervention de la Stratégie d'adaptation au changement climatique et du Plan d'action;
- mener à terme les interventions dont il est directement responsable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Conformément aux engagements énoncés dans sa lettre de mandat (septembre 2016) et aux engagements pris dans son Plan d'action contre le changement climatique, le Ministère doit « travailler en collaboration avec les ministères partenaires, les intervenants et les partenaires autochtones et mettre au point un [nouveau] Plan d'adaptation au changement climatique pour l'Ontario qui établit les priorités de la province ainsi que les mesures qu'elle prendra pour s'adapter aux effets du changement climatique ». On vise ainsi à mettre à profit les progrès réalisés sur certaines des recommandations du premier plan d'adaptation de l'Ontario, annoncé en 2011.

Afin de faire avancer l'élaboration du nouveau Plan d'adaptation au changement climatique, le Ministère a amorcé au printemps 2016 un dialogue avec les ministères partenaires et les principaux intervenants pour :

- discuter des réussites de la stratégie *Faire face au changement climatique* et, notamment, évaluer les progrès accomplis et cerner les aspects que l'on peut renforcer davantage;
- donner suite aux engagements antérieurs et décider de nouvelles interventions à mettre en oeuvre dans le cadre du nouveau plan en mettant l'accent sur les priorités actuelles (à savoir, l'infrastructure, la sécurité alimentaire et les collectivités éloignées);
- s'assurer que les interventions prévues par le nouveau plan reposent sur des échéanciers de mise en oeuvre et de rapport précis.

De plus, le Ministère envisage des moyens d'améliorer les mécanismes de gouvernance et de responsabilisation afin de coordonner les mesures d'adaptation à l'échelle du gouvernement.

RECOMMANDATION 12

Le secrétaire du Conseil des ministres, de concert avec les ministères concernés, par l'entremise du Conseil des sous-ministres de l'Ontario, doit veiller à ce que les interventions dans la Stratégie d'adaptation au changement climatique et le Plan d'action qui ne relèvent

pas directement du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique soient menées à terme par les ministères respectifs dans les délais fixés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le secrétaire du Conseil des ministères souscrit à cette recommandation et travaillera avec les ministères concernés pour s'assurer que les interventions prévues par le plan d'adaptation au changement climatique sont menées à terme.

4.7.5 Le Ministère n'a pas produit d'information utile sur les événements météorologiques futurs

Les gouvernements, les entreprises et les particuliers ont besoin d'information sur les événements météorologiques qui seront causés par le changement climatique, afin de prendre des décisions éclairées sur des enjeux comme la conception des immeubles et la planification agricole.

Il faut recueillir des renseignements, notamment les quantités de précipitation, le moment et la fréquence des cycles de gel et de dégel, les prévisions relatives aux températures, et la gravité des intempéries. Étant donné la complexité et la gamme des hypothèses qui entrent en jeu dans les prévisions météorologiques, il est important de générer des prévisions ou « modèles » multiples afin de prévoir différents scénarios.

Selon le Comité d'experts sur l'adaptation au changement climatique, il est difficile d'établir des prévisions météorologiques exactes et une seule prévision n'est pas suffisante pour une planification adéquate. Il estime qu'il est préférable d'utiliser des prévisions multiples, par exemple prévoir l'intensité des tempêtes si les températures mondiales augmentent de 1,5 °C, puis de 2 °C.

Par conséquent, le rapport du Comité d'experts présentait des prévisions combinées reposant sur 24 différents scénarios relatifs au climat, aux précipitations et aux températures en Ontario. Il a comparé, par exemple, les effets de la réduction, puis de l'augmentation, des émissions de gaz à effet de serre sur les précipitations annuelles moyennes en 2050.

Le Comité d'experts a recommandé que le Ministère obtienne, analyse et partage des données sur les régimes climatiques et des scénarios sur les extrêmes météorologiques pour aider les collectivités ontariennes à prendre des mesures d'adaptation éclairées.

Alors que le Ministère a produit des données sur les conditions climatiques futures en utilisant différents modèles, il n'a pas créé le type de prévisions combinées recommandées par le Comité d'experts. Un modèle météorologique combiné permet aux organisations, comme les municipalités et les utilisateurs profanes, de planifier efficacement en prévision des changements dans les précipitations, les plages de température et la durée des canicules.

Utilisation de la modélisation pour déterminer l'impact du changement climatique sur les routes provinciales

Le ministère des Transports a utilisé l'un des modèles météorologiques du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique pour évaluer l'incidence de la hausse projetée des précipitations sur les routes et les ponts, et a conclu qu'ils résisteront aux précipitations prévues.

Toutefois, le ministère des Transports estimait qu'il ne pouvait planifier ses activités en se fondant sur ce seul modèle. Il a donc financé une étude, réalisée par l'Université de Toronto, pour examiner et actualiser sa méthode courante pour estimer la fréquence des inondations et les écoulements de pointe en se basant sur ses données historiques, afin d'évaluer l'état conforme des ponts et des ponceaux.

L'étude a révélé que la méthode d'estimation ne tenait pas compte des effets futurs du changement climatique, car les répercussions possibles étaient

trop incertaines, et qu'une analyse ultérieure était nécessaire pour tenir compte de ces effets.

4.7.6 Les municipalités ont besoin de soutien pour s'adapter au changement climatique

Les plus de 400 municipalités de l'Ontario possèdent des compétences variées pour évaluer les régimes climatiques causés par le changement climatique et pour élaborer des interventions adaptées. Le Ministère n'a pas fourni suffisamment d'outils, tels les modèles météorologiques, ou une orientation adéquate pour aider les municipalités à relever leurs risques respectifs.

L'Association des municipalités de l'Ontario a affirmé, en 2011, que l'élaboration d'initiatives efficaces de lutte au changement climatique nécessite un degré élevé d'expertise technique et d'importantes ressources professionnelles pour traduire les données climatologiques en renseignements utiles pour que les municipalités puissent prendre des décisions, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, la gestion des immobilisations et la planification des transports. L'Association nous a dit, en 2016, qu'elle s'inquiète du fait que les municipalités ne disposent pas d'expertise et de ressources suffisantes, mais que certains engagements du Plan d'action contre le changement climatique pourraient répondre à leurs besoins.

En réponse au besoin des municipalités de comprendre et de relever les risques posés par le changement climatique, le Bureau d'assurance du Canada a lancé en 2009 un programme pilote dans trois municipalités canadiennes pour mettre au point un outil d'évaluation des risques que toutes les municipalités de la province pourraient utiliser pour déterminer les principaux secteurs où consentir des efforts d'adaptation face aux inondations causées par les eaux pluviales. Quoi qu'il en soit, les municipalités ontariennes ne disposent toujours pas d'un outil prévisionnel convivial pour la majorité des événements météorologiques, dont les inondations de surface, les cycles de gel et de dégel et la chaleur accablante.

RECOMMANDATION 13

Comme l'a recommandé le Comité d'experts sur l'adaptation au changement climatique, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- obtenir des renseignements provenant de nombreux scénarios de prévisions météorologiques qui reposent sur différentes hypothèses relatives au climat, aux précipitations et aux températures à l'échelle de l'Ontario;
- échanger ces renseignements avec tous les intervenants concernés afin de planifier des mesures d'adaptation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Conformément à l'engagement pris dans le Plan d'action contre le changement climatique, le nouveau Plan d'adaptation au changement climatique de l'Ontario prévoit la création d'une Équipe collaborative pour la modélisation du climat (regroupant d'autres ministères et intervenants). Cette équipe aidera les décideurs à mieux comprendre l'impact possible du changement climatique afin qu'ils puissent prendre des décisions efficaces qui favorisent la résilience face au changement climatique.

L'Équipe collaborative pour la modélisation du climat mettra à profit les investissements antérieurs de la province dans l'information sur la modélisation du climat, qui prévoit notamment :

- l'amélioration ou l'élaboration de projections régionales à haute résolution sur le climat, propres à l'Ontario, fondées sur plusieurs modèles et scénarios sur le climat, dans le but de mettre au point un ensemble consolidé de projections pour l'Ontario;

- le partage de projections régionales sur le climat, propres à l'Ontario, au moyen d'un portail convivial de données sur le climat, accessible gratuitement au public et aux municipalités;
- la tenue de séances de formation additionnelles afin d'améliorer la compréhension et l'utilisation par les praticiens de cette information sur le climat et ainsi, de favoriser l'élaboration de stratégies d'adaptation au changement climatique à l'échelle de la province.

4.7.7 Le Ministère ne fait pas de suivi des effets du changement climatique

L'un des principaux objectifs du Plan d'adaptation était de « mieux comprendre les conséquences futures du changement climatique sur l'ensemble de la province ». Aux termes du Plan d'adaptation, le Ministère était tenu d'effectuer une étude des indicateurs de conséquences climatiques (l'étude) pour suivre et évaluer l'efficacité des politiques et programmes du gouvernement, par rapport au Plan d'adaptation, notamment dans les domaines suivants :

- *Vastes enjeux environnementaux*—la qualité et la quantité d'eau, les populations halieutiques et fauniques, et la vitalité forestière.
- *Enjeux propres à des secteurs économiques particuliers*—les périodes d'ouverture et de fermeture des terrains de golf, le rendement des produits agricoles, la vente de forfaits de remontée mécanique, etc.
- *Enjeux sociaux et de santé*—les jours de canicule, les troubles respiratoires déclarés (qui peuvent être causés par la chaleur intense), et les restrictions municipales de la consommation d'eau.

Le Plan d'adaptation précisait que l'étude devait être utilisée conjointement avec les données courantes de surveillance climatique, comme les précipitations, la vitesse du vent et l'humidité, afin d'analyser les tendances et d'évaluer les politiques et programmes gouvernementaux. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas entrepris l'étude.

RECOMMANDATION 14

En conformité avec son Plan d'adaptation au changement climatique, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- réaliser une étude des indicateurs de conséquences climatiques afin de surveiller et d'évaluer l'efficacité des politiques et programmes du gouvernement par rapport au Plan d'adaptation;
- partager les résultats de l'étude avec les ministères concernés et les municipalités afin d'appuyer la prise de décisions ou de déterminer les mesures à prendre à l'avenir.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau Plan d'adaptation au changement climatique de la province, le Ministère évaluera l'efficacité des politiques et programmes du gouvernement par rapport au Plan d'adaptation, se penchant notamment sur les points suivants :

- les programmes de surveillance mis en oeuvre à l'échelle du gouvernement afin de mieux comprendre l'impact du changement climatique;
- les initiatives lancées à l'échelle du gouvernement qui permettent de mieux comprendre les résultats de ces programmes de surveillance, de même que l'état du milieu naturel et du milieu bâti et les tendances au fil du temps;
- les rapports publics sur l'état d'avancement du Plan d'adaptation.

4.7.8 Diffuser plus d'information à la population sur les répercussions du changement climatique et le Plan d'adaptation

Le Ministère n'a pas pris de mesures pour sensibiliser la population ontarienne aux risques particuliers associés au changement climatique et à ce qu'elle doit faire pour s'adapter à ces risques. Cette information pourrait encourager les Ontariens à évaluer leurs propres vulnérabilités et à se préparer, notamment en installant des clapets anti-refoulement contre les inondations ou de nouveaux climatiseurs pour les périodes de chaleur d'intensification croissante.

Le Comité d'experts avait recommandé au Ministère de prendre les devants et d'élaborer une projection accessible et compréhensible des changements climatiques futurs auxquels les Ontariens peuvent s'attendre. Le Ministère a modélisé les données sur le climat, mais ne les a pas interprétées de façon à les rendre disponibles sous une forme facile à comprendre.

Depuis la publication du Plan d'adaptation en 2011, le Ministère a diffusé un seul rapport sur l'état du Plan, soit en 2012. Comme il est mentionné ci-dessus, de nombreuses interventions énoncées dans le Plan d'adaptation demeurent en suspens. Après avoir terminé notre travail d'audit sur place, le Ministère nous a fait savoir qu'il avait l'intention de publier un nouveau rapport d'ici la fin de 2017.

RECOMMANDATION 15

Pour aider les Ontariens à évaluer leurs propres vulnérabilités au changement climatique et à prendre les mesures requises pour les atténuer, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit leur fournir régulièrement de l'information sur les risques particuliers du changement climatique en Ontario et les réponses possibles à ses effets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans le cadre de l'établissement de l'Équipe collaborative pour la modélisation du climat, le Ministère s'est engagé à fournir :

- un dépôt à guichet unique renfermant de l'information sur les effets actuels et les prévisions, que le public pourra consulter pour évaluer ses propres vulnérabilités;
- un accès à des conseils d'expert pour mieux comprendre les effets du changement climatique sur différentes d'activités ou branches d'activité, et pour aider à planifier et à gérer les risques dans les secteurs tels que l'agriculture, l'infrastructure et la santé publique.

RECOMMANDATION 16

Afin de promouvoir la transparence et la responsabilisation, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit réviser la Stratégie d'adaptation au changement climatique et le Plan d'action au besoin, et rendre compte au public régulièrement de l'état de leur mise en oeuvre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de promouvoir la transparence et la responsabilisation dans la mise en œuvre du Plan d'adaptation au changement climatique. Il s'appliquera à faire rapport au public à intervalles réguliers et à réviser le plan selon les instructions du Conseil des ministres.

Annexe 1 : Aperçu du changement climatique et des émissions de gaz à effet de serre

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (le Groupe d'experts) est une entité internationale créée en 1988 sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement et de l'Organisation météorologique mondiale. La raison d'être du Groupe d'experts est de présenter régulièrement aux pays du monde entier des évaluations des connaissances scientifiques sur le changement climatique, y compris ses causes, ses répercussions possibles et les risques futurs.

Comme il est indiqué dans le Cinquième Rapport d'évaluation 2014 du Groupe d'experts, les températures mondiales moyennes ont augmenté d'environ 0,85 °C entre 1880 et 2012. Les conséquences observées du réchauffement comprennent l'augmentation de la température de l'atmosphère, la fonte des glaciers, la diminution des niveaux de glace et de neige, et l'élévation du niveau des océans. Ce réchauffement a aussi altéré les régimes climatiques partout sur la planète et a accru la fréquence des extrêmes météorologiques (comme la prolongation des canicules, des sécheresses et de la saison des feux de forêt, et les inondations). Le Groupe d'experts estime que les concentrations supérieures de gaz à effet de serre dans l'atmosphère accéléreront le réchauffement planétaire et posent un risque croissant de conséquences irréversibles pour les personnes et l'environnement.

Dans son rapport, le Groupe d'experts a indiqué qu'une augmentation entre 1 °C et 2 °C des températures mondiales moyennes, par rapport aux niveaux préindustriels (vers 1880), pourrait :

- accroître le risque d'événements météorologiques extrêmes;
- réduire les rendements agricoles et la disponibilité de l'eau dans certaines régions du monde;
- poser un risque de changement abrupt et irréversible pour certains écosystèmes, tels les récifs coralliens.

Dans son Rapport, le Groupe d'experts avançait également qu'une augmentation de la température mondiale moyenne, de l'ordre de 4 °C ou plus, provoquerait l'extinction de nombreuses espèces, l'insécurité alimentaire régionale et mondiale, les restrictions sévères de l'activité humaine ordinaire, et la capacité limitée de l'humanité de trouver des moyens de s'adapter au changement climatique. (Pour en savoir plus sur l'adaptation au changement climatique, voir l'**annexe 2**.)

Alors que certains gaz à effet de serre résultent d'occurrences naturelles, comme les feux de forêt et les éruptions volcaniques, le Groupe d'experts a conclu que le réchauffement planétaire était essentiellement imputable à l'activité humaine. En particulier, la combustion des carburants fossiles est la principale cause de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre au cours des 135 dernières années (c.-à-d. avant l'ère industrielle). Le Rapport précise que cette augmentation découle de la croissance économique et de l'expansion démographique et que les concentrations de gaz à effet de serre ont atteint un niveau inégalé au cours des 800 000 dernières années.

Les sources communes de gaz à effet de serre d'origine anthropique comprennent la production d'électricité, les activités industrielles, le chauffage des immeubles et les transports. Ces émissions sont causées par la combustion. Un autre type d'émissions, les émissions de « procédés », sont un sous-produit des procédés industriels. Par exemple, la transformation de la pierre calcaire en chaux lors de la fabrication de béton produit du dioxyde de carbone (un gaz à effet de serre). Des gaz à effet de serre sont aussi produits par la décomposition des déchets organiques dans les sites d'enfouissement et par les activités agricoles, comme la fertilisation des sols avec les engrais artificiels.

Les gaz à effet de serre comprennent le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde de diazote, l'ozone,

l'hydrurofluorurocarbone, le fluorure de carbone et l'hexafluorure de soufre. Pour mesurer et étudier les gaz à effet de serre, les scientifiques convertissent habituellement ces gaz en leur « équivalent dioxyde de carbone »—c.-à-d. la quantité de dioxyde de carbone qui produirait un réchauffement identique. Les gaz à effet de serre sont généralement mesurés en tonne (t) et mégatonne (Mt).

Le réchauffement climatique résulte de l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les émissions produites depuis des décennies contribuent encore aujourd'hui au changement climatique, et leur effet se poursuivra à l'avenir. Dans son Rapport, le Groupe d'experts a avancé que si les émissions de gaz à effet de serre cessaient aujourd'hui, de nombreux phénomènes liés au changement climatique et ses effets se poursuivraient pendant des décennies.

Selon les lignes directrices internationales prévues par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les gouvernements nationaux figurant à l'annexe 1 de la Convention, comme le Canada et les États-Unis, sont tenus de déclarer leurs émissions de gaz à effet de serre sur une base annuelle selon des méthodes scientifiques.

En utilisant des modèles mathématiques complexes, Environnement et Changement climatique Canada, un ministère fédéral, estime chaque année les émissions de gaz à effet de serre dans chaque province, dont l'Ontario, et pour l'ensemble du pays. Environnement et Changement climatique Canada présente ces estimations dans son Rapport d'inventaire national. Ce Rapport exclut cependant certaines émissions difficiles à mesurer (comme celles associées à l'aménagement du territoire et à la foresterie) ou qu'on peut difficilement attribuer à une administration particulière (les émissions du transport aérien international).

Annexe 2 : Efforts d'atténuation et d'adaptation

Atténuation des changements climatiques

Généralement, les efforts d'atténuation des changements climatiques portent sur :

- la limitation ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre causées par l'emploi de combustibles fossiles (par exemple, par la réalisation d'économies d'énergie ou l'utilisation de carburants renouvelables);
- le captage du carbone (par exemple, par la protection ou la création de puits de carbone, qui sont des milieux naturels, comme les forêts et les tourbières, capables d'absorber plus de carbone qu'ils n'en émettent).

Certains gouvernements ont recours à la tarification du carbone, comme une taxe sur le carbone, et à la réglementation pour réduire les émissions. Les gouvernements peuvent aussi recourir à des programmes volontaires, comme ceux qui offrent des remises en argent à l'achat de voitures électriques, pour encourager la réduction des émissions (voir la **figure 3** pour en savoir davantage sur ces méthodes).

Les accords internationaux sur les changements climatiques visent à limiter la hausse des températures mondiales moyennes à moins de 2 °C au-dessus des niveaux de l'ère préindustrielle (vers 1880). En décembre 2015, 195 pays, dont le Canada, ont signé l'Accord de Paris, dans le but « de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ».

Préalablement à la conférence au cours laquelle l'Accord a été négocié, 146 pays, produisant près de 87 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, ont soumis leurs plans d'action nationaux contre les changements climatiques aux Nations Unies. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement a calculé que même si les 146 pays atteignaient leurs cibles actuelles, le réchauffement de la planète pourrait augmenter de 3 °C à 4 °C.

Adaptation aux changements climatiques

Les conséquences du réchauffement de la planète varient selon la région du monde. Par exemple, les régions plus éloignées de l'équateur devraient connaître une hausse plus rapide des températures moyennes que les régions à proximité de l'équateur. Par conséquent, les efforts d'adaptation aux changements climatiques varient généralement de région en région.

Les mesures d'adaptation consistent notamment à améliorer les infrastructures afin qu'elles puissent résister aux augmentations de précipitations, par exemple, en installant des clapets anti-refoulement dans les habitations pour prévenir les inondations, en modifiant les plans urbains de façon à interdire la construction dans les plaines inondables et en renforçant les ponceaux sous les routes. Parmi les autres interventions mentionnons les mesures de surveillance de nouvelles espèces nuisibles ou invasives, comme les tiques, dont l'apparition est due aux changements climatiques; et l'octroi d'aide à des entreprises, telles que les centres de ski, afin qu'elles puissent s'adapter au changement des températures saisonnières.

Annexe 3 : La Western Climate Initiative et la Western Climate Initiative, Inc.

La Western Climate Initiative

La Western Climate Initiative (WCI) a été fondée en février 2007 par cinq États américains (Californie, Washington, Oregon, Arizona, Nouveau-Mexique et Californie), dans le but de concevoir des mécanismes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sur leur territoire respectif. Les membres se sont engagés à fixer une cible régionale de réduction des gaz à effet de serre et à mettre en oeuvre un mécanisme de marché, tel que le plafonnement et l'échange de droits d'émission, pour l'atteindre. La WCI est une coalition volontaire non contraignante, ce qui signifie que les engagements que prennent les membres ne sont pas exécutoires et le non-respect des engagements n'entraîne pas de sanctions à l'endroit des membres.

En 2007 et 2008, deux autres États (Montana et Utah) et quatre provinces (Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario et Québec) ont joint la WCI.

En 2008, la WCI a publié des « recommandations de structuration » relatives à son régime régional de plafonnement et d'échange et, en 2010, le rapport Design for the WCI Regional Program. Ces deux documents expliquaient le fonctionnement du régime régional de plafonnement et d'échange. Le Québec et la Californie se sont fondés sur ces documents pour définir leur régime conjoint de plafonnement et d'échange.

En 2011, six des sept États américains membres ont quitté la WCI parce qu'ils n'avaient plus l'intention de mettre en oeuvre un régime de plafonnement et d'échange. Les membres restants sont la Californie, la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario et le Québec, et parmi eux, seuls le Québec et la Californie ont, jusqu'à présent, adopté un régime de plafonnement et d'échange; l'Ontario prévoit le faire en 2017.

La Western Climate Initiative, Inc.

En novembre 2011, la Californie, le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont créé la société sans but lucratif Western Climate Initiative, Inc. (WCI, Inc.), qui offre des services administratifs et techniques à l'appui de la réduction des gaz à effet de serre.

La WCI, Inc. est régie par un conseil d'administration comptant au plus deux membres de chaque administration participante. Le conseil reçoit les directives des administrations participantes et supervise les activités de la société.

La WCI, Inc. administre les régimes de la Californie et du Québec depuis 2013, et administrera celui de l'Ontario. Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique de l'Ontario compte verser à la WCI, Inc. près de 9,9 millions de dollars pour ses services entre 2016-2017 et 2020-2021. Aux termes de l'entente intervenue en 2016 entre le Ministère et la WCI, Inc., les services comprennent les suivants :

- développer et gérer un système pour le suivi des quotas et des émissions, auquel le Ministère aura accès;
- faire le suivi des mises aux enchères de quotas ainsi que l'échange de quotas et de crédits compensatoires;
- appuyer les activités du conseil de la WCI, Inc.;
- concevoir et gérer une plateforme pour les mises aux enchères;
- coordonner les services d'administration financière relatifs aux mises aux enchères;
- offrir des services et un soutien à la clientèle.

Annexe 4 : Chronologie des activités se rapportant au changement climatique en Ontario

Date	Activité
Mai 2007	Le premier ministre de l'Ontario signe le Protocole d'entente entre la province de l'Ontario et l'État de la Californie pour la collaboration touchant le changement climatique et l'efficacité énergétique. Aux termes du Protocole, les parties se sont engagées à explorer les liens entre les mécanismes de marché afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et à collaborer avec la Western Climate Initiative (une coalition volontaire d'États américains et de provinces canadiennes travaillant à la mise en place d'un régime conjoint de plafonnement et d'échange pour ses membres).
Août 2007	Le ministère de l'Environnement adopte le Plan d'action Ontario vert et fixe des objectifs de réduction des gaz à effet de serre pour 2014, 2020 et 2050.
Décembre 2007	Le Ministère réunit le Comité d'experts sur l'adaptation au changement climatique pour examiner les risques potentiels posés par le changement climatique à l'infrastructure, à l'eau, à l'agriculture, aux forêts et aux écosystèmes de l'Ontario ainsi qu'à la qualité de vie des Ontariens.
Mai 2008	L'Ontario crée le Secrétariat à l'action contre le changement climatique, qui est situé dans le Bureau du Conseil des ministres et relève directement du premier ministre.
Juin 2008	L'Ontario et le Québec signent un protocole d'entente visant à élaborer un régime conjoint de plafonnement et d'échange, dont la mise en oeuvre est prévue pour 2010.
Juillet 2008	L'Ontario joint la Western Climate Initiative.
Automne 2008	L'économie de l'Ontario commence à ressentir les effets du fléchissement économique mondial.
Novembre 2008	La structure hiérarchique du Secrétariat à l'action contre le changement climatique est modifiée, de sorte qu'il relève du ministre de l'Environnement au lieu du premier ministre.
Décembre 2008	L'Ontario publie son premier document de travail sur le plafonnement et l'échange, intitulé *Un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre pour l'Ontario.* Le document précise que l'Ontario donne suite, dans le cadre de partenariats comme la Western Climate Initiative, à l'intégration dans un vaste régime nord-américain de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, qui assurera la réduction des émissions de gaz à effet de serre, comme celles des producteurs d'électricité et des secteurs industriels.
Mai 2009	En application de la *Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte,* l'Ontario modifie la *Charte des droits environnementaux* de 1993 qui prévoit que le commissaire à l'environnement surveille les progrès du gouvernement dans la réduction des gaz à effet de serre et présente des rapports connexes.
Juin 2009	L'Ontario publie le deuxième document de travail sur le régime de plafonnement et d'échange, *La voie de l'avenir : Un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre pour l'Ontario.* Le document visait à : « faire progresser les travaux en vue de concevoir un système d'échange de droits d'émission de GES pour l'Ontario qui permettra d'atteindre plus facilement les objectifs de réduction qui s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques ».
Novembre 2009	Le Comité d'experts de l'Ontario sur l'adaptation au changement climatique publie un rapport dans le but d'aider le gouvernement, les municipalités et la population de l'Ontario à se préparer aux conséquences du changement climatique dans des domaines comme la santé publique, l'environnement, l'infrastructure et l'économie, et à planifier en conséquence.
Décembre 2009	L'Ontario adopte la Loi modifiant la *Loi sur la protection de l'environnement* (échange des droits d'émission de gaz à effet de serre), qui autorise la création du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario et son intégration à d'autres régimes en Amérique du Nord.
Avril 2011	Le Ministère publie le Plan d'adaptation au changement climatique, intitulé *Faire face au changement climatique.* Le Plan compte 37 interventions, dont la mise en oeuvre s'échelonne de 2011 à 2014.
Mai 2011	Le Secrétariat à l'action contre le changement climatique cesse ses activités.

Date	Activité
Octobre 2011	L'Ontario fonde, conjointement avec le Québec, la Californie et la Colombie-Britannique, la société sans but lucratif Western Climate Initiative, Inc. (WCI, Inc.). Comme mentionné sur son site Web, la WCI, Inc. a été créée pour offrir des services administratifs et techniques à l'appui des régimes étatiques et provinciaux d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.
Janvier 2013	L'Ontario fait paraître son troisième document de travail sur le plafonnement et l'échange, *Document de travail sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre en Ontario*. Le but de ce document était de poursuivre la discussion sur les principaux éléments « d'un programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le but du programme sera de réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en soutenant les objectifs économiques de la province ».
Janvier 2013	Les régimes individuels (non intégrés) de plafonnement et d'échange du Québec et la Californie entrent en vigueur.
Janvier 2014	Les régimes de plafonnement et d'échange du Québec et de la Californie sont intégrés.
Février 2015	L'Ontario publie le *Document de consultation sur le changement climatique 2015*. Ce document visait à recueillir les commentaires du public sur différents types de mécanismes de tarification du carbone (p. ex. le plafonnement et l'échange de droits d'émission ou une taxe sur le carbone). Il sollicite l'avis du public sur le type de mécanisme qui permettra d'atteindre les objectifs de la province afin de réduire les émissions, d'encourager l'innovation, d'améliorer la productivité et de faciliter la transition à une économie sobre en carbone.
Avril 2015	L'Ontario annonce la mise en oeuvre d'un régime de plafonnement et d'échange en 2017.
Août 2015	L'Ontario nomme des administrateurs au conseil de la WCI, Inc.
Septembre 2015	L'Ontario et le Québec signent un deuxième Protocole d'entente pour intégrer leur marché du carbone (voir juin 2008 pour le premier Protocole d'entente).
Novembre 2015	Le Ministère diffuse la Stratégie en matière de changement climatique. Il y est précisé que l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de l'Ontario : « nécessite une nouvelle façon d'aborder le changement climatique—en tenant compte de la modification du contexte global, en sachant reconnaître les occasions dans une économie sobre en carbone et à productivité élevée, et en comptant sur l'appui de toute la population ontarienne pour trouver de nouvelles solutions ». La Stratégie ne précise pas que l'Ontario compte utiliser les réductions obtenues par la Californie et le Québec pour respecter ses propres objectifs.
Février 2016	Le gouvernement ontarien dépose la *Loi sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* à l'Assemblée législative.
Mai 2016	Le Ministère reçoit l'étude du consultant comparant le régime de plafonnement et d'échange qu'il a choisi et deux autres modèles de tarification du carbone (une taxe sur le carbone et un régime autonome de plafonnement et d'échange).
Mai 2016	La *Loi sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* est adoptée.
Juin 2016	Le Ministère publie le Plan d'action contre le changement climatique.

Annexe 5 : Les rouages du régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario

Participants

Conformément aux règles régissant le plafonnement et l'échange de droits d'émission, les entités suivantes sont tenues de participer au régime de l'Ontario :

1. les industries et institutions qui produisent plus de 25 000 tonnes de gaz à effet de serre par année;
2. les distributeurs de carburants qui vendent plus de 200 litres de combustibles fossiles (par exemple l'essence ou le diesel) par année;
3. les producteurs d'électricité de l'Ontario qui importent de l'électricité produisant des gaz à effet de serre.

Les participants assujettis comptent pour près de 80 % des émissions annuelles de gaz à effet de serre de la province dans les secteurs « visés » des transports, de l'industrie, de l'immobilier et de l'électricité.

De plus, les installations émettant entre 10 000 et 25 000 tonnes de gaz à effet de serre par année peuvent choisir de participer au régime.

Tous les participants au régime de plafonnement et d'échange (assujettis et volontaires) doivent déclarer leurs émissions chaque année et acheter un nombre égal de quotas à leurs émissions totales.

On présume que la totalité du coût des quotas achetés par les distributeurs de carburants et les importateurs d'électricité (les participants assujettis des catégories 2 et 3) sera répercutée sur les ménages et les entreprises, sous forme de prix de l'essence et de tarifs d'électricité plus élevés. Ces hausses représentent les coûts directs du plafonnement et de l'échange. Les coûts indirects sont les prix plus élevés des biens et services, qui découlent de l'augmentation des tarifs d'électricité et du prix de l'essence.

Les petites entreprises et les ménages de l'Ontario ne participeront pas directement au régime de plafonnement et d'échange (c.-à-d. qu'ils n'achèteront pas ni ne vendront de quotas). Néanmoins, ils seront affectés par ce régime en raison de ces coûts directs et indirects. Le gouvernement de l'Ontario a estimé que les coûts directs d'un ménage moyen s'élèveront à 156 $ en 2017. Selon les estimations préliminaires du ministère Finances, les coûts directs d'un ménage moyen en Ontario en 2019 seront de 210 $, auxquels s'ajouteront des coûts indirects de 75 $ (c.-à-d. des coûts autres que le coût du carburant).

Quotas d'émission

Un quota est un permis d'émettre une tonne de gaz à effet de serre. Le régime de plafonnement et d'échange comprend quatre types de quotas, qui sont décrits dans les sous-sections suivantes.

1. Quotas d'émission créés par l'Ontario

Chaque année, le gouvernement de l'Ontario créera un nombre de quotas égal à son plafond (voir la section ci-après, **Plafond interne de l'Ontario**). Le gouvernement constituera chaque année une réserve stratégique équivalant à 5 % des quotas (pour en savoir plus sur les réserves stratégiques, voir la section **Tarification du carbone**). Le gouvernement décidera de la répartition des 95 % des quotas restants, dont chacun sera mis aux enchères ou attribué à titre gratuit aux émetteurs.

Comme le montre la **figure 5** du rapport, les gros émetteurs industriels (participants assujettis de catégorie 1) recevront des quotas gratuits pour leurs émissions globales en 2017. Le nombre de quotas gratuits sera progressivement réduit au cours des trois années subséquentes (jusqu'en 2020), afin d'encourager les émetteurs à diminuer leurs émissions. S'ils ne les diminuent pas, ils devront acheter des quotas.

Les distributeurs de carburants et les importateurs d'électricité (participants assujettis des

catégories 2 et 3) ne recevront pas de quotas gratuits. Ils devront donc acheter des quotas équivalents à leurs émissions, dont le coût sera répercuté sur les consommateurs.

2. Quotas pour réduction anticipée (crédits)

L'Ontario a annoncé que le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique délivrera jusqu'à 2 millions de quotas gratuits supplémentaires pour une « réduction anticipée » (autorisant des émissions de 2 Mt). Ces quotas seront offerts aux entreprises qui réduisent leurs émissions au cours des quatre années qui précèdent la mise en oeuvre du régime de plafonnement et d'échange en janvier 2017. Ces quotas s'ajoutent au plafond de la province. Les entreprises qui reçoivent des quotas gratuits pourront les utiliser n'importe quand.

3. Quotas compensatoires (crédits)

Un gros émetteur dans un secteur visé (les transports, l'industrie, l'immobilier ou l'électricité) peut obtenir un crédit s'il entreprend une initiative pour réduire les gaz à effet de serre dans un secteur non visé (l'agriculture ou la gestion des déchets), comme la plantation d'arbres ou la capture des gaz dans les décharges. Ce crédit prend la forme d'un « quota compensatoire » et équivaut à la réduction réelle de gaz à effet de serre. L'émetteur peut appliquer ces quotas pour compenser au plus 8 % de ses émissions dans un secteur visé.

Au moment de notre audit, le Ministère élaborait des protocoles de compensation, c.-à-d. des règlements définissant la façon de mesurer et d'approuver les réductions dans les secteurs non visés. Ces protocoles n'étaient pas finalisés lorsque nous avons terminé notre audit.

4. Quotas d'émission créés par le Québec ou la Californie

Étant donné l'intention d'intégrer le régime de plafonnement et d'échange de l'Ontario aux régimes du Québec et de la Californie en 2018, les participants assujettis de l'Ontario pourront acheter et vendre des quotas au Québec et à la Californie.

Plafond interne de l'Ontario

Le plafond interne de l'Ontario s'entend du nombre total de quotas que le Ministère mettra aux enchères chaque année. Un règlement afférent à la *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* précise les plafonds de la province de 2017 à 2020.

La première année (2017), l'Ontario offrira un nombre de quotas correspondant aux émissions globales des émetteurs des secteurs visés, selon les estimations du Ministère. Les émissions prévues des secteurs non visés de l'agriculture et de la gestion des déchets (y compris les décharges) ne sont pas prises en compte dans l'établissement du plafond. De plus, les émissions de gaz à effet de serre qui sont difficiles à mesurer (comme celles produites par le transport aérien national et les fuites de gaz) ne sont pas prises en compte.

Le Ministère réduira les quotas (ou le plafond), de sorte que le nombre de quotas disponibles en 2020 (année du plafond) permette à l'Ontario de respecter son objectif de 2020.

Jumelage avec le Québec et la Californie, et plafond global

Aux termes du régime conjoint de plafonnement et d'échange, chaque administration participante doit fixer son plafond interne, délivrer des quotas, approuver les protocoles de compensation, et élaborer d'autres politiques internes de plafonnement et d'échange. Toutefois, afin d'intégrer les régimes de plafonnement et d'échange, les administrations doivent reconnaître l'échange des quotas et des

crédits compensatoires entre les participants et autoriser les mises aux enchères conjointes.

Étant donné que l'Ontario compte intégrer son régime de plafonnement et d'échange au régime conjoint du Québec et de la Californie, les plafonds individuels des trois administrations seront regroupés pour créer un plafond global unique.

La **figure 6** du rapport présente le plafond global prévu. Dans un système conjoint, une administration peut excéder son plafond interne de quotas et d'émissions, dans la mesure où la totalité des quotas et des émissions dans le régime conjoint n'excède pas le plafond global. Par exemple, le plafond interne de l'Ontario pour 2018 est fixé à 136 Mt d'émissions. Donc, les émissions de l'Ontario peuvent être supérieures à ce plafond à condition que les émetteurs de la province achètent des quotas du Québec ou de la Californie pour compenser les émissions excessives.

Le marché du carbone

Mises aux enchères (marché primaire)

Des mises aux enchères se tiendront chaque trimestre et seront facilitées par la Western Climate Initiative, Inc. (WCI, Inc.) (l'organisation sans but lucratif établie conjointement par l'Ontario, le Québec, la Californie et la Colombie-Britannique pour appuyer leur régime de plafonnement et d'échange).

L'Ontario a annoncé qu'elle organisera ses propres mises aux enchères en 2017. Après qu'elle aura intégré son régime à celui du Québec et la Californie en 2018, les trois administrations tiendront des enchères conjointes. Pour participer à une mise aux enchères, les participants doivent s'inscrire dans le système de suivi de la conformité de la WCI, Inc. (pour en savoir plus sur le suivi de la conformité, voir la section **Surveillance du marché**). Les quotas seront habituellement vendus en « lots » de 1 000 unités. Le prix de vente final aux enchères sera déterminé par l'offre la plus avantageuse pour le dernier lot disponible.

La WCI, Inc. a retenu la Deutsche Bank pour offrir des services financiers à l'appui des enchères (notamment confirmer l'admissibilité financière de l'enchérisseur, gérer les cautions financières de l'enchérisseur, et verser les paiements après les enchères.)

En application du Règlement, le ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit publier un résumé des résultats des mises aux enchères dans les 45 jours suivants.

Les recettes que le gouvernement de l'Ontario tirera du plafonnement et de l'échange de droits d'émission proviendront principalement de la mise aux enchères des quotas provinciaux. Le Ministère prévoit que les recettes se chiffreront à environ 8 milliards de dollars au cours des 4 premières années (2017-2020), dont la majorité sera versée par les distributeurs de carburants (qui doivent acheter des quotas, car ils ne recevront pas de quotas gratuits). En estimant les recettes à quelque 8 milliards de dollars, le Ministère a supposé que tous les quotas de l'Ontario seront vendus.

Le Ministère s'attend à ce que les participants de l'Ontario achètent 25,8 millions de quotas à la Californie et au Québec au cours des quatre premières années (2017-2020). Ces quotas les autoriseront à émettre 25,8 Mt de gaz à effet de serre et leur coûteront au total 466 millions de dollars, somme qu'ils devront payer à la Californie et au Québec

Échanges (marché secondaire)

En plus d'acheter des quotas mis aux enchères, les participants de l'Ontario peuvent aussi acheter des quotas de la Californie et du Québec (les administrations jumelées). Cette activité est désignée comme le marché secondaire. Les vendeurs sur ce marché sont les émetteurs de la Californie et du Québec qui ont obtenu des quotas gratuits ou qui n'ont plus besoin de leurs quotas parce qu'ils ont atteint leur cible de réduction.

Prix des quotas

En théorie, le prix des quotas dans un régime conjoint, comportant des mises aux enchères et des échanges, est fixé par le marché, à savoir que l'offre (le nombre total de quotas délivrés par l'Ontario, le Québec et la Californie) et la demande (le plafond des quotas établi) détermineront le prix.

Les trois administrations ont cependant décidé de déroger aux lois du marché en ce qui concerne le prix minimal des quotas mis aux enchères. En 2016, elles ont fixé le prix minimal à quelque 17 $. Le prix minimal prescrit serait haussé de 5 %, augmenté de l'inflation, chaque année jusqu'en 2020.

Le prix minimal prescrit s'applique seulement aux quotas mis aux enchères. Le prix d'un quota peut être inférieur au prix minimal de mise aux enchères dans les échanges directs entre émetteurs.

Les économistes de la Californie ont estimé les prix suivants des quotas dictés par le marché pour le régime intégré de la Californie et du Québec (ces prix sont rajustés selon la devise canadienne non indexée, supposant un taux d'inflation annuel de près de 2 %) :

- 2017 : 18 $;
- 2018 : 19 $;
- 2020 : 20 $.

L'Ontario s'est servi de ces prix pour prédire les recettes et les réductions de gaz à effet de serre, ce qui signifie qu'elle n'a pas effectué de projection ou de modélisation pour chiffrer ou déterminer les effets sur les prix des quotas à la suite de l'intégration au régime conjoint de la Californie et du Québec.

Chacune des trois administrations a constitué une « réserve stratégique » de quotas équivalant à 5 % de son plafond. Les quotas dans la réserve stratégique peuvent être écoulés sur le marché si le prix des quotas est trop élevé.

Surveillance du marché

Chaque administration exige que les émetteurs de plus de 10 000 tonnes de dioxyde de carbone (ou de gaz équivalent) :

- déclarent chaque année leurs émissions de gaz à effet de serre à leur gouvernement respectif;
- fassent vérifier les émissions déclarées par un tiers.

En 2020, une fois écoulée la période de conformité quadriennale, tous les participants doivent s'assurer que leurs émissions globales égalent les quotas achetés. Comme mentionné dans la section **Quotas d'émission**, au plus 8 % des quotas des émetteurs peuvent être des crédits compensatoires.

La WCI, Inc. fera le suivi de l'ensemble des quotas et des émissions déclarés, ce qui comprend l'examen de tous les quotas délivrés par un gouvernement, leur octroi aux participants, leur déclaration pour l'année en cours et leur restitution au gouvernement qui les a délivrés. Aux termes de l'entente, le Ministère a le droit d'auditer la WCI, Inc.

Au moment de notre audit, les sanctions n'avaient pas été finalisées dans les cas où les quotas seront inférieurs aux émissions.

Annexe 6 : Évaluations et autorisations environnementales

Évaluations environnementales

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique est responsable des évaluations et des autorisations environnementales, qui peuvent avoir une incidence directe sur les émissions de gaz à effet de serre.

Selon la *Loi sur les évaluations environnementales*, les propriétaires de projet doivent veiller à ce que des évaluations environnementales soient effectuées pour tous les programmes et projets gouvernementaux. Les évaluations portent sur :

- les effets environnementaux d'un programme ou projet;
- les solutions de rechange au programme ou projet;
- toute conséquence négative pour l'environnement.

Le pouvoir du Ministère d'approuver les politiques en matière d'évaluation environnementale lui permet influencer de nombreux processus de planification du gouvernement.

Pour en savoir plus sur les évaluations environnementales, consulter notre rapport d'audit à ce sujet dans le présent chapitre (**chapitre 3, section 3.06**).

Autorisations environnementales

En application de la *Loi sur la protection environnementale*, le Ministère est responsable :

- de veiller à ce que les émissions atmosphériques projetées de tous les projets (des secteurs privé et public) ne dépassent pas les normes applicables qu'il a prescrites par règlement (exiger des émetteurs qu'ils obtiennent les autorisations environnementales);
- d'inspecter les émetteurs pour vérifier qu'ils se conforment aux conditions de leurs autorisations environnementales.

À l'heure actuelle, les inspections ne mesurent pas les gaz à effet de serre, mais portent plutôt sur les émissions qui polluent l'air, telles que les particules fines (de petites particules ou gouttelettes polluantes présentes, par exemple, dans les aérosols et les émanations), les oxydes d'azote et les composés à l'origine du smog.

Pour en savoir plus sur les autorisations environnementales, voir notre rapport d'audit à ce sujet dans le présent chapitre (**chapitre 3, section 3.05**).

Annexe 7 : Commissaire à l'environnement de l'Ontario

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario est un fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative de la province. Le bureau du commissaire a été créé en 1993, en application de la *Charte des droits environnementaux*. Les fonctions du commissaire consistent à examiner la conformité du gouvernement à la Charte et à produire des rapports connexes.

Dans le Plan d'action 2007 de l'Ontario contre le changement climatique (voir la **figure 9**), le gouvernement s'est engagé à ce que le commissaire présente un examen indépendant des progrès réalisés par l'Ontario dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En 2009, le gouvernement a modifié la Charte pour que le commissaire présente chaque année à l'Assemblée législative : « un rapport sur l'état d'avancement des activités menées en Ontario pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ». Cela comprend « un examen de tout rapport annuel sur la réduction des gaz à effet de serre ou les changements climatiques que le gouvernement de l'Ontario a publié ». Aux termes de la Charte, le gouvernement est légalement tenu de présenter de tels rapports au commissaire.

Depuis 2008, le commissaire dépose un rapport chaque année à l'Assemblée législative sur l'état d'avancement des activités en Ontario pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Annexe 8 : Prise en compte des coûts du carbone

Les gouvernements du monde entier reconnaissent que les émissions de carbone dans l'atmosphère affectent toute la planète. Les conséquences, décrites à la **section 2.1**, comprennent l'élévation du niveau des océans, le nombre accru de sécheresses et de canicules, des ouragans et tempêtes plus intenses et plus fréquents, l'augmentation des précipitations dans certaines régions ainsi que l'intensification des sécheresses ou de la désertification dans d'autres. Soucieux des conséquences du changement climatique, les gouvernements reconnaissent qu'ils doivent trouver des moyens de chiffrer les émissions. Voici trois de ces moyens :

- mettre l'accent sur l'incidence mondiale des émissions, mesurée en tant que **coût social du carbone**;
- déterminer le coût pour les personnes ou les entreprises de la réduction des émissions afin d'atteindre une cible donnée, mesuré en tant que **coût de la réduction des émissions de carbone**;
- fixer un **prix du carbone** (le prix à payer pour les émissions), c.-à-d. des émissions de carbone (p. ex. une taxe sur le carbone ou un régime de plafonnement et d'échange).

Coût social des émissions de carbone

Toutes les émissions de gaz à effet de serre contribuent au réchauffement planétaire. Étant donné l'incidence mondiale du changement climatique, un « coût social » a été associé à la combustion de carbone. Ce coût est établi en procédant à une évaluation approfondie des coûts économiques liés aux dommages à l'échelle mondiale, qui sont causés par le changement climatique, tant actuels que futurs. Selon l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis, ces dommages comportent diverses conséquences, dont les pertes de rendement agricole, les répercussions sur la santé humaine, les dommages matériels causés par les inondations et d'autres événements météorologiques extrêmes, et la modification des coûts d'énergie. Le coût social du carbone représente le coût que doit payer la société pour éviter ces dommages, exprimé en dollars par tonne de dioxyde de carbone capté. Environnement et Changement climatique Canada a calculé que le coût social du carbone se chiffrait à 43 $ par tonne de CO_2 évitée en 2017 et à 46 $ la tonne en 2020. De plus en plus, les décideurs estiment qu'ils doivent inclure le coût social du carbone dans leur processus décisionnel, afin de pleinement tenir compte du coût des émissions.

Coût de la réduction des émissions de carbone

Le coût de la réduction des émissions, souvent désigné comme le coût marginal de dépollution, représente les sommes que doit engager un particulier ou une entreprise pour réduire d'une tonne les émissions de CO_2. La réduction peut être réalisée par l'utilisation de carburants à faible teneur en carbone, la modification des procédés de fabrication ou la capture des émissions avant leur libération dans l'atmosphère. Les projets de dépollution doivent être planifiés longtemps à l'avance, car ils comportent l'achat de matériel coûteux et la mise en place de nouveaux processus. En établissant ces coûts, les décideurs peuvent comprendre et utiliser leurs calculs afin de respecter leurs cibles de réduction. Par exemple, une étude sur les secteurs à forte intensité d'émissions de l'Ontario, commandée par le Ministère, a révélé que les investissements en efficacité énergétique, qui peuvent être moins coûteux, produisent souvent une faible réduction (de l'ordre de 0 % à 10 %). Toutefois, il peut être plus coûteux d'obtenir une réduction de niveau supérieur (20 % à 30 %) dans certaines installations industrielles, car elles doivent modifier leurs procédés de produc-

tion ou adopter de nouvelles technologies, comme dans le secteur de l'acier. L'étude a montré qu'il en coûtait en moyenne de 9 $ à 71 $ la tonne pour réduire les émissions de 10 %, alors qu'il coûte de 153 $ à 197 $ pour réduire les émissions de 20 % à 30 %. Ces coûts peuvent servir à déterminer le niveau d'efficacité du prix du carbone. Par exemple, s'il en coûte 15 $ à une entreprise pour se procurer un équipement pour réduire une tonne de gaz à effet de serre, le prix du carbone fixé par le gouvernement devrait être égal ou supérieur à ce coût, afin d'encourager l'entreprise à investir dans cette technologie.

Prix du carbone (prix à payer pour les émissions)

Le troisième type de coût à prendre en compte est le prix fixé sur les émissions de carbone par un gouvernement, appelé le prix du carbone. Ce prix peut être fixé directement par le gouvernement sous forme de taxe sur le carbone ou s'il met en place un marché associé au régime de plafonnement et d'échange. Jusqu'en 2017, le prix à payer pour les émissions de carbone en Ontario était nul (0 $). D'après les estimations du Ministère, le prix du carbone entre 2017 (lorsque l'Ontario joindra le régime de plafonnement et d'échange de la Californie et du Québec) et 2020 variera de 18 $ à 20 $ la tonne. La **figure 3** présente d'autres détails sur les modalités de la taxe sur le carbone et du régime de plafonnement et d'échange.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

État de la mise en oeuvre des dossiers de santé électroniques

1.0 Résumé

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a commencé à établir une infrastructure technologique provinciale en 2002, avec la mise sur pied de l'Agence des systèmes intelligents pour la santé. Les fonctions de cet organisme, et celles d'une direction ministérielle qui avait travaillé sur des projets de gestion des applications et des données cliniques des dossiers de santé électroniques (DSE), ont été regroupées au sein de Cybersanté Ontario lors de la création de celui-ci, en 2008.

Cybersanté Ontario a pour mandat de mettre en oeuvre un système qui, en plus de fournir un DSE pour chaque Ontarien, s'accompagne d'un réseau de données où sont stockés les renseignements des DSE et qui procure aux fournisseurs de soins de santé un accès rapide et sécuritaire à ces renseignements.

Un DSE s'entend d'un dossier numérique à vie des antécédents médicaux et thérapeutiques d'une personne, qui est mis à jour en temps réel et qui est accessible sous forme électronique aux fournisseurs de soins de santé autorisés. Un système de DSE permet de communiquer les renseignements stockés sur la santé des patients de sorte que les professionnels de la santé puissent accéder rapidement à ceux-ci et, par conséquent, améliorer la qualité des soins et réaliser des gains d'efficience.

Les DSE remplaceront les documents physiques (par exemple les dossiers papier et les films radiographiques) qui ne sont pas toujours à jour ou facilement accessibles aux fournisseurs de soins de santé, ce qui entraîne des risques d'erreur et de double emploi.

En 2008, et de nouveau en 2010, le Ministère a établi que 2015 était l'année cible à laquelle Cybersanté Ontario devait avoir mis en oeuvre un système de DSE entièrement fonctionnel à l'échelle de l'Ontario. Or, en 2105, si certains projets de DSE fonctionnaient partiellement, un système de DSE entièrement opérationnel à l'échelle de la province n'avait pas encore été mis en place. Le Ministère n'a pas officiellement prolongé l'échéance de 2015, mais Cybersanté Ontario a poursuivi ses efforts et s'attend à ce que les travaux soient achevés d'ici mars 2017. On ne sait pas exactement quand un système de DSE entièrement opérationnel sera disponible en Ontario.

Nous avons constaté que la mise en oeuvre des DSE en Ontario avait progressé au cours des 14 dernières années. Par exemple, le Système d'information de laboratoire de l'Ontario contient un nombre considérable d'analyses en laboratoire effectuées dans la province, et beaucoup de médecins exerçant en milieu communautaire ont adopté les dossiers

médicaux électroniques qui remplacent les dossiers papier des patients.

Bien que des systèmes individuels aient été mis au point pour collecter et fournir des types particuliers de renseignements sur la santé des patients, il leur manque des données et des fonctionnalités, et il n'y a toujours pas de système provincial intégré permettant d'accéder facilement et rapidement à tous ces renseignements.

Cela signifie qu'il n'est pas encore possible pour tous les professionnels des soins de santé autorisés d'accéder à toutes les données pertinentes (p. ex., les résultats des radiographies et des analyses de laboratoire, les médicaments prescrits, etc.) au sujet d'un patient, peu importe la région de l'Ontario où il a reçu des soins de santé. De plus, certains médecins qui ont mis en oeuvre des systèmes de dossiers médicaux électroniques ne peuvent pas se connecter aux bases de données provinciales, car les technologies ne sont pas compatibles.

Pour être complètement opérationnel, un système de DSE nécessite la participation de nombreux intervenants du secteur de la santé, dont les hôpitaux, les organismes de santé communautaires, les laboratoires communautaires et d'hôpitaux, ainsi que les médecins exerçant en milieu communautaire, pour qu'ils fournissent l'information à partager. Chacun de ces organismes et de ces professionnels aurait investi dans les systèmes locaux et, même si certains de ces systèmes existaient sans l'Initiative des DSE, beaucoup d'entre eux contiennent des renseignements médicaux qui sont requis aux fins des systèmes de DSE provinciaux. Cybersanté Ontario a besoin de ces systèmes locaux et des renseignements médicaux qu'ils contiennent pour atteindre l'objectif de l'Initiative des DSE.

Le Ministère comprend bien les sommes affectées aux projets de DSE gérés directement par Cybersanté Ontario, mais il n'a pas suivi les dépenses totales liées à l'Initiative des DSE qui ont été engagées par d'autres organismes de soins de santé. Les dépenses associées à des projets non gérés directement par Cybersanté Ontario comprennent, par exemple, les systèmes utilisés dans les hôpitaux et dans les cabinets des médecins de famille qui contiennent des données sur la santé des patients.

Selon les renseignements tenus à jour par le Ministère et les données recueillies directement auprès d'un échantillon d'organismes de soins de santé, nous avons estimé à environ 8 milliards de dollars les coûts engagés entre 2002-2003 et 2015-2016 pour mettre en oeuvre l'Initiative des DSE dans toute la province.

Comme le Ministère n'a pas encore achevé la mise en oeuvre de l'Initiative des DSE, qu'il n'a pas élaboré de stratégie d'ensemble et qu'il a établi un budget uniquement pour la partie de Cybersanté Ontario, il ne connaît pas les fonds publics supplémentaires requis pour que l'initiative soit considérée comme effectivement mise en oeuvre.

Étant donné l'importance continue des DSE pour la population ontarienne et le système de soins de santé, il est entendu qu'un investissement important financé par les contribuables est requis pour que les patients et les professionnels des soins de santé puissent bénéficier des avantages d'un système de DSE intégré à l'échelle provinciale. Cependant, il est tout aussi important de mettre en place une stratégie globale et un budget connexe pour assurer une gestion appropriée de l'Initiative des DSE et réaliser rapidement les avantages escomptés de manière rentable.

En plus d'élaborer une stratégie à long terme et d'établir un budget pour le reste de l'Initiative des DSE, il est très important de pouvoir compter sur la pleine participation des organismes de soins de santé et des professionnels de la santé et sur leur utilisation des systèmes de DSE, car ceux-ci génèrent les renseignements cliniques et s'en servent pour prodiguer des soins de qualité à la population ontarienne. Comme la plupart de ces organismes et professionnels n'ont pas de comptes à lui rendre, Cybersanté Ontario n'a pas réussi à convaincre toutes les parties de téléverser des renseignements cliniques dans les systèmes de DSE. En conséquence, certains des systèmes qui étaient

opérationnels en mars 2016 ne contenaient que des données limitées ou incomplètes sur les patients.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Il reste du travail à faire pour mettre en place un système de DSE fonctionnel appuyé par un réseau provincial** — Bien qu'environ 8 milliards de dollars aient été dépensés jusqu'ici pour assurer le fonctionnement des systèmes de DSE, certaines parties de ces systèmes ne sont pas encore pleinement exploitées, tandis que d'autres ne sont que partiellement fonctionnels. Ces dépenses couvrent une période de 14 ans allant de 2002-2003 à 2015-2016 et incluent les coûts de projet de Cybersanté Ontario ainsi que les coûts liés aux DSE engagés dans le secteur élargi de la santé. De ce montant, 3 milliards ont été dépensés par Cybersanté Ontario et son prédécesseur, 1 milliard a été dépensé par le Ministère et les organismes qu'il financent, comme Action Cancer Ontario, et environ 4 milliards ont été dépensés par des organismes de soins de santé locaux financés par la province, comme les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires. Ces sommes ont été dépensées pour les technologies de l'information, la collecte de renseignements et les services intégrés requis dans les organismes de soins de santé pour le partage au moyen des systèmes de DSE.
- **Il n'y a pas de stratégie ni de budget d'ensemble pour guider la pleine mise en oeuvre de l'Initiative des DSE** — Outre les sept projets de DSE de Cybersanté Ontario (Système d'information de laboratoire de l'Ontario; Imagerie diagnostique; Services d'intégration; Système d'information sur les profils pharmaceutiques; Registre des cas de diabète; registres des clients, des fournisseurs et des consentements des utilisateurs; et portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs), des fonds sont également affectés à d'autres projets de l'Initiative des DSE dans les budgets annuels d'autres organismes de soins de santé financés par des fonds publics, dont les hôpitaux et les centres d'accès aux soins communautaires. La province n'a pas élaboré de stratégie générale relative à l'Initiative des DSE pour orienter le travail de Cybersanté Ontario et des autres organismes du secteur de la santé, qui doivent collaborer aux fins de la mise en oeuvre d'un système de DSE entièrement fonctionnel en Ontario. Il n'y a pas non plus de budget global pour tous les projets de DSE et toutes les activités connexes en Ontario.
- **En mars 2016, soit un an après la date d'échéance, sept projets clés gérés par Cybersanté Ontario restaient dans les limites du budget, mais seulement environ 80 % du travail était terminé** – Dans une lettre de mandat datée de juin 2010, le gouvernement a confié à Cybersanté Ontario 12 projets liés à l'Initiative des DSE devant être achevés en 2015, dont 7 étaient considérés comme des projets clés. Le gouvernement a approuvé officiellement environ 1 milliard de dollars pour les sept projets clés des DSE placés sous la responsabilité de Cybersanté Ontario, et il exigeait que les projets soient terminés avant 2015 (à l'exception du Système d'information sur les profils pharmaceutiques, qui devait être achevé en 2016). Les dépenses réelles liées à ces sept projets au moment de notre audit ne dépassaient pas le budget. En mars 2016, Cybersanté Ontario estimait avoir mené à terme 77 % des 7 projets clés. Ce pourcentage passe à 81 % si l'on tient compte du fait que la portée de certains projets a été modifiée depuis 2010 et que d'autres projets ont été annulés ou réattribués. Cybersanté Ontario s'attend à ce que ses travaux soient achevés en mars 2017, dans les limites du budget alloué à la mise en place des systèmes de DSE.
- **Cybersanté Ontario n'a pas le pouvoir d'exiger que tous les fournisseurs de soins de santé téléversent leurs données dans le**

système, et le Ministère n'a pas exercé son pouvoir à cet égard – De nombreux facteurs expliquent pourquoi Cybersanté Ontario a du mal à achever les projets dans les délais prévus. Un facteur important est le fait qu'il n'a aucun contrôle sur ce que font la plupart des organismes de soins de santé avec leurs propres systèmes de données. En effet, Cybersanté Ontario a le mandat de connecter ces systèmes, mais il n'a pas le pouvoir d'obliger les organismes à téléverser les renseignements cliniques requis dans ses systèmes de DSE. Le Ministère n'oblige pas non plus les organismes de soins de santé à participer à l'Initiative des DSE.

- **Les projets gérés par Cybersanté Ontario produisent des données incomplètes** – Quatre des projets de Cybersanté Ontario que nous avons examinés étaient fonctionnels en mars 2016, mais n'offraient toujours pas certaines des fonctionnalités promises et contenaient des données incomplètes. Par exemple :
  - En ce qui concerne le **Système d'information de laboratoire de l'Ontario**, une base de données conçue pour inclure les analyses en laboratoire effectuées dans des hôpitaux, des laboratoires communautaires et des laboratoires de santé publique, trois des cinq fonctionnalités promises étaient absentes au moment de notre audit. En conséquence, les professionnels de la santé ne pouvaient pas utiliser ce système électronique pour demander des analyses en laboratoire pour leurs patients, récupérer les demandes d'analyses, ou renvoyer les demandes à d'autres établissements ou laboratoires lorsque le laboratoire d'origine n'était pas en mesure d'effectuer les analyses. Par ailleurs, quelque 40 millions d'analyses n'étaient pas incluses dans la base de données, dont certaines analyses effectuées dans des cabinets de médecins ou dans certains laboratoires d'hôpitaux et laboratoires communautaires qui ne contribuaient pas encore à la base de données, ainsi que toutes les analyses non payées par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario.
  - Les systèmes de DSE comprennent quatre **bases de données d'imagerie diagnostique** à l'échelle de la province pour stocker des images comme des radiographies ou des tomodensitogrammes, ainsi que les rapports connexes. Cependant, 60 % des cliniques privées d'imagerie n'utilisent pas de matériel numérique, et elles ne pouvaient donc pas téléverser les 5,4 millions d'images de patients qu'elles génèrent chaque année. En outre, les professionnels de la santé peuvent accéder uniquement à la base de données de leur région.
- **Un montant de 71 millions de dollars a été consacré à un registre des cas de diabète (un des sept projets clés), qui a ensuite été annulé** – Dans le cadre de l'Initiative des DSE, Cybersanté Ontario et le Ministère ont dépensé 71 millions de dollars au titre d'un registre provincial des cas de diabète qui devait aider à traiter le nombre croissant de diabétiques en Ontario. Cependant, Cybersanté a mis fin au projet en 2012, avant qu'il soit mené à terme. Dans notre rapport d'audit de 2012 sur la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète, nous avions indiqué que le projet avait été annulé notamment en raison de retards dans la sélection d'un fournisseur et de problèmes de qualité concernant le registre. Le montant total de 71 millions de dollars comprend le montant versé à la société chargée de mettre au point le registre dans le cadre d'une sentence arbitrale.
- **Un Système d'information sur les profils pharmaceutiques (un des sept projets clés) entièrement fonctionnel ne sera pas disponible avant quatre ans** — Le Système d'information sur les profils pharmaceutiques sert à suivre les médicaments prescrits et adminis-

trés aux Ontariennes et Ontariens. À l'origine, Cybersanté Ontario était responsable de ce projet, mais il ne l'a pas mené à bien. Le Ministère a assumé directement la responsabilité du projet en 2015. En mars 2015, le Ministère et Cybersanté Ontario avaient dépensé un total combiné de 50 millions de dollars au titre du projet. Le Ministère a depuis remanié le projet et s'attend à ce qu'il soit achevé d'ici mars 2020. Il prévoit dépenser 20 millions de dollars supplémentaires pour la première étape, mais il n'a pas fourni de coût estimatif pour le projet dans son entier. En mars 2016, la base de données sur les médicaments ne contenait pas de renseignements sur environ 60 % de la population de l'Ontario.

- **Les taux d'utilisation des renseignements cliniques par les professionnels des soins de santé étaient inférieurs aux prévisions, et la mesure de l'utilisation du système n'était pas uniforme –** Cybersanté Ontario mentionne que beaucoup de ses systèmes mis en ligne font l'objet d'une utilisation active, mais sa définition du terme « actif » n'était pas des plus rigoureuses. Par conséquent, nous nous demandons si les taux d'utilisation étaient réellement satisfaisants. Par exemple, en avril 2016, seulement 13 % des utilisateurs inscrits de la région du grand Toronto utilisaient un visualiseur Web pour accéder aux résultats des analyses de laboratoire et aux images diagnostiques, alors que l'objectif était de 20 %. Les définitions d'« utilisation active » différaient selon les systèmes et les bases de données : dans certains cas, Cybersanté Ontario faisait état d'une utilisation « active » lorsque quelqu'un utilisait le système tous les six mois.

Après notre audit, plus précisément le 7 octobre 2016, Inforoute Santé du Canada (organisme composé des sous-ministres de la Santé de tout le Canada) a publié un rapport pour le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario, qui lui avait demandé d'évaluer les progrès réalisés par l'Ontario sur le plan de la disponibilité des systèmes de santé numériques, de leur utilisation et des économies connexes et de comparer ces progrès à ceux des autres provinces et des territoires.

Dans son rapport, Inforoute Santé a conclu que l'Ontario se classait avantageusement par rapport aux autres provinces et aux territoires sur le plan de la disponibilité et de l'utilisation des solutions de santé numériques ainsi que des économies provenant des investissements dans celles-ci. Inforoute Santé estimait que certains projets de santé numériques avaient permis à l'Ontario d'économiser 900 millions de dollars en 2015. Cette estimation se fondait principalement sur une répartition proportionnelle à la population des avantages globaux à l'échelle du Canada.

À la même date, soit le 7 octobre 2016, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a demandé au conseiller de la première ministre pour les affaires économiques de déterminer la valeur du programme de santé numérique de l'Ontario, de ses actifs et de l'ensemble des droits de propriété intellectuelle et de l'infrastructure connexes.

Notre rapport contient 12 recommandations préconisant 23 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) remercie la vérificatrice générale et considère ses recommandations comme des contributions importantes qui aideront à renforcer les investissements de l'Ontario dans les systèmes informatiques de soins de santé ainsi que le fonctionnement de ces systèmes, y compris la composante des dossiers de santé électroniques.

Le Ministère a pour mandat de gérer le système de santé, qui comprend les systèmes utilisés pour administrer les 156 hôpitaux de l'Ontario, pour mettre des renseignements pertinents à la disposition de milliers de fournisseurs

de soins de santé communautaires et publics locaux, et pour soutenir l'échange sécurisé de données cliniques numérisées afin d'obtenir les meilleurs résultats en matière de santé pour la population ontarienne.

L'audit couvre la période de 14 ans allant de 2002 à 2016, qui a vu des changements radicaux dans les soins de santé et la technologie, appuyés par des investissements de 8 milliards de dollars du Ministère dans ces systèmes et leur fonctionnement quotidien. Selon Inforoute Santé du Canada, l'Ontario se classe avantageusement par rapport aux autres provinces et aux territoires sur le plan de la disponibilité et de l'utilisation de solutions de santé numériques ainsi que des économies provenant des investissements dans celles-ci, certains projets de santé numériques lui ayant permis d'économiser 900 millions de dollars en 2015. Cet investissement représente 1,4 % du total des dépenses du Ministère, ce qui est inférieur au pourcentage approximatif de 4 % des dépenses en technologie effectuées par le secteur privé des soins de santé aux États-Unis en 2010 (année correspondant au milieu de la période auditée).

À un moment où les projets clés de DSE touchaient à leur fin, le Ministère a établi une structure de gouvernance afin de surveiller l'actualisation de sa Stratégie de solutions numériques pour la santé (la Stratégie). La Stratégie, dont l'élaboration est presque terminée, se fonde sur les examens commandés par le Ministère dans le passé et les consultations avec de nombreux intervenants à l'échelle de la province. Une fois approuvée, la Stratégie énoncera clairement les mécanismes de rapport ainsi que les rôles et responsabilités des partenaires de prestation des soins de santé. Elle reconnaîtra la nécessité de tirer parti des normes adoptées par l'industrie pour l'échange sécurisé de l'information et pour les innovations guidées par les valeurs.

Les recommandations de la vérificatrice générale sont essentielles pour raffiner notre Stratégie et assurer sa solidité. Nous comptons travailler avec les habitants de l'Ontario pour faire de notre système de santé un des plus intégrés, des plus modernes, des plus viables et des plus axés sur le patient au monde.

RÉPONSE GLOBALE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Cybersanté Ontario remercie la vérificatrice générale pour ses observations concernant les progrès réalisés dans le domaine des technologies de la santé et pour ses recommandations. Après des défis initiaux, les bases du dossier de santé électronique du patient sont maintenant en place. À ce jour, plus de 84 000 cliniciens se sont inscrits afin de pouvoir utiliser les systèmes de DSE pour 80 % de la population de la province, la tranche restante de 20 % devant être connectée dans les mois à venir. Cybersanté Ontario s'attend à ce que ce travail soit fait dans les limites du budget.

Le principal objectif de Cybersanté Ontario est d'implanter et de tenir à jour les systèmes de DSE pour 13 millions de personnes. Les soins de santé s'améliorent constamment grâce à l'adoption de la technologie dans tout le système de santé, certaines améliorations étant liées à la mise en oeuvre de l'Initiative des DSE. Dans le Rapport spécial publié en 2009 par le vérificateur général alors en poste, les coûts de projet de Cybersanté Ontario étaient le point de référence approprié pour les coûts et la valeur. La valeur de tous ces investissements ne se limite plus aux économies réalisées grâce au DSE, comme en témoigne l'inclusion des systèmes élargis de santé et de leurs coûts dans le rapport de la vérificatrice générale.

Chaque mois, les cliniciens accèdent à des millions de dossiers sur les patients dans les systèmes de DSE. Seulement l'an dernier, plus de 138 millions de rapports provenant de différents laboratoires ont été consultés afin de repérer les tendances et de signaler les résultats anormaux.

Cet exemple démontre la valeur réelle du DSE, aujourd'hui et dans l'avenir.

Cette valeur continuera de croître au fur et à mesure que le DSE s'améliorera et que les éléments fondamentaux seront mis en place. À l'instar du Ministère, Cybersanté Ontario compte mettre en oeuvre les recommandations de la vérificatrice générale et faire avancer les soins de santé en Ontario par le partage sécurisé des données pertinentes sur le plan clinique avec les milliers de professionnels de la santé autorisés de la province.

2.0 Contexte

2.1 Qu'est-ce qu'un dossier de santé électronique?

L'organisme fédéral qui collabore avec les provinces et les territoires pour financer conjointement les projets de santé numériques définit le dossier de santé électronique (DSE) comme étant un dossier à vie, sécurisé et privé, sur les antécédents médicaux et thérapeutiques d'une personne, qui est accessible sous forme électronique aux fournisseurs de soins de santé autorisés. La **figure 1** contient un exemple de DSE.

Le projet consistant à créer des DSE pour toute la population est d'une ampleur colossale, et le milieu dans lequel s'effectue la mise en oeuvre des systèmes de DSE en Ontario est extrêmement complexe : la province compte quelque 300 000 professionnels de la santé – dont des médecins de famille, des spécialistes, des pharmaciens et des techniciens en imagerie – qui prodiguent des soins à près de 14 millions de personnes. Par ailleurs, il existe déjà de multiples systèmes de santé électroniques locaux et distincts (appelés systèmes de suivi au point de service) dans lesquels sont stockés les renseignements médicaux.

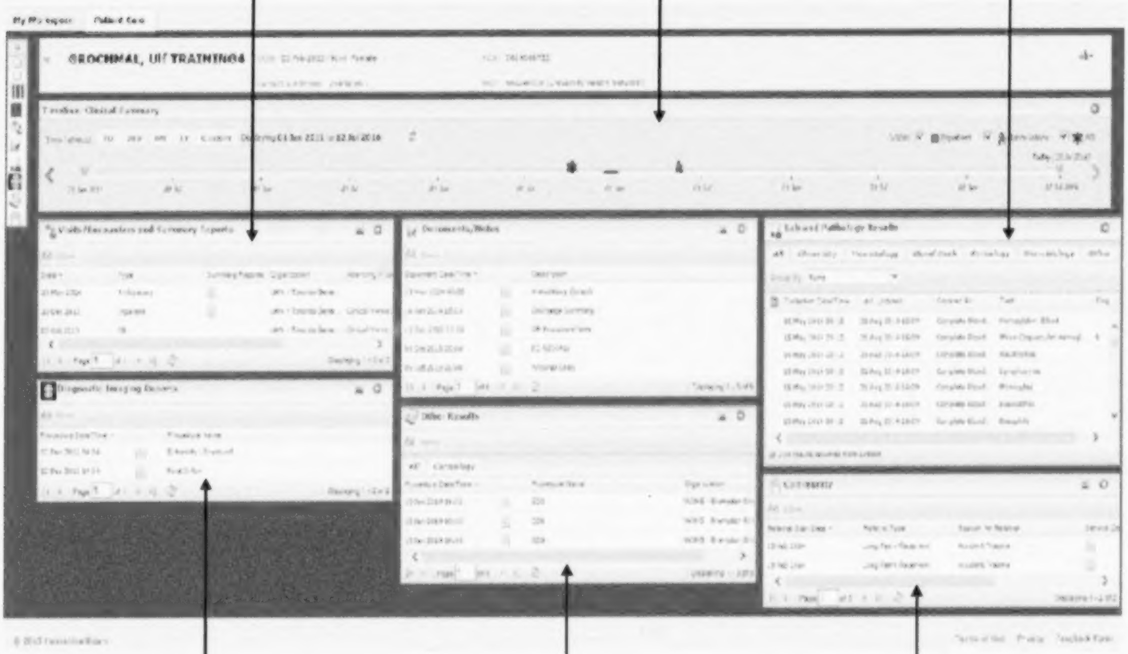
En Ontario, d'information sur la santé d'un patient est conservée en toute sécurité à différents endroits, y compris : le Système d'information de laboratoire de l'Ontario, dans lequel sont stockés les résultats des analyses en laboratoire pour les fluides et les tissus; les systèmes d'information des hôpitaux, qui contiennent des renseignements sur les soins prodigués aux patients dans ces établissements; les cliniques indépendantes qui effectuent des tests d'imagerie diagnostique, comme des radiographies et des tomodensitogrammes; les systèmes ministériels dans lesquels sont conservées les données sur les médicaments sur ordonnance des Ontariens qui participent à des programmes de médicaments provinciaux; les systèmes informatiques des cabinets de médecins et des pharmacies dans lesquels sont conservés les dossiers d'ordonnances; les cabinets de médecins, où de nombreux médecins disposent d'un système autonome local pour consigner les détails de leurs interactions avec les patients.

Chaque année, les professionnels de la santé génèrent des millions de dossiers médicaux, dont un grand nombre de dossiers papier, de films radiographiques et de documents sur d'autres supports physiques qui peuvent être difficiles d'accès pour les professionnels de la santé qui ne travaillent pas dans l'établissement où les renseignements sont stockés. Lorsque ces renseignements existent sous forme numérique, ils se trouvent souvent dans une myriade de systèmes informatiques distincts et la plupart du temps incompatibles utilisés, entre autres, par les professionnels de la santé et les hôpitaux. Par conséquent, les renseignements sur les patients ne peuvent pas toujours être communiqués à l'extérieur de l'établissement qui les a produits. Par ailleurs, même lorsque les dossiers de patients peuvent être communiqués, il est nécessaire de s'assurer que seuls les professionnels de la santé autorisés y ont accès.

Chacun des systèmes de DSE a pour but de remédier à ces lacunes. Une fois sa mise en oeuvre achevée, il permettra de stocker des renseignements complets sur les résultats des analyses en

Figure 1: Exemple de dossier de santé électronique utilisé par les professionnels de la santé dans la région du Grand Toronto

Source des données : Cybersanté Ontario



laboratoire, les images et rapports diagnostiques, les profils pharmaceutiques et les rapports médicaux clés, comme les sommaires de congé et les antécédents vaccinaux, et il permettra à tous les professionnels de la santé autorisés d'accéder à cette information en temps réel au moment où ils prodiguent des soins à leurs patients.

Prenons le cas hypothétique d'une résidente de Nipissing qui devient malade durant un séjour à Toronto. Elle se rend à la salle d'urgence de l'Hôpital St. Michael de Toronto, où le médecin traitant demande une analyse de sang qui est effectuée par un laboratoire situé à Toronto. Elle retourne ensuite à Nipissing et consulte son médecin de famille. En l'absence de DSE, la patiente devra parler à son médecin de l'analyse exécutée par un laboratoire de Toronto, qui devra ensuite soit communiquer avec le médecin de l'hôpital de Toronto pour obtenir les résultats de l'analyse, soit demander l'exécution d'une seconde analyse de sang à Nipissing. En revanche, si la patiente a un DSE, le médecin exerçant à Nipissing qui utilise un système de dossiers médicaux électroniques certifiés pourra consulter les résultats de l'analyse de sang effectuée à Toronto et recevoir le rapport sur la visite de la patiente à l'hôpital, évitant ainsi à la patiente d'avoir à subir inutilement une seconde analyse ou à répéter l'information.

L'expression « dossier médical électronique » est souvent utilisée comme synonyme de DSE, mais elle désigne autre chose. Les dossiers médicaux électroniques s'entendent de dossiers qui sont propres à un établissement et qui permettent à un professionnel de la santé, par exemple un médecin de famille, d'enregistrer sous forme électronique les renseignements obtenus durant la visite d'un patient. Cette information peut comprendre le poids, la pression artérielle et d'autres renseignements médicaux qui, auparavant, devaient être saisis à la main et placés dans une chemise. Les dossiers médicaux électroniques certifiés conformes aux normes provinciales permettent au médecin d'accéder au dossier médical complet d'un patient, y compris aux renseignements stockés dans le DSE par d'autres professionnels de la santé.

Dans le présent rapport d'audit, nous utilisons les définitions susmentionnées pour discuter de la mise en oeuvre des DSE et des dossiers médicaux électroniques.

2.2 Historique de la mise en oeuvre de l'Initiative des dossiers de santé électroniques en Ontario

En septembre 2000, les ministres fédéral et provinciaux de la Santé se sont engagés à mettre sur pied un système de DSE, et le gouvernement fédéral a créé Inforoute Santé du Canada (Inforoute) l'année suivante pour accélérer le processus à l'échelle du pays.

Inforoute a été établie dans le but de fournir des DSE compatibles à 50 % des Canadiens au plus tard en 2010, et à l'ensemble des Canadiens dès 2016. Dans son rapport annuel 2015-2016, l'organisme a mentionné que 4 des 6 secteurs clés étaient accessibles au 31 mars 2016 (le registre des clients, les rapports cliniques, l'imagerie diagnostique et le registre des fournisseurs) et qu'il s'employait à rendre accessibles des renseignements complets sur les laboratoires et les médicaments pour tous les Canadiens.

En Ontario, le travail relatif à l'infrastructure technologique provinciale, entre autres, a débuté en 2002 avec la création de l'Agence des systèmes intelligents pour la santé, qui a été remplacée par Cybersanté Ontario en 2008. (Se reporter à l'**annexe 1** pour la chronologie des principaux événements liés à l'Initiative des DSE en Ontario.)

Cybersanté Ontario a pour objectifs de fournir des services de cybersanté et un soutien connexe aux fins de la planification, de la gestion et de la prestation efficaces et efficientes de soins de santé, tout en élaborant une stratégie et une politique opérationnelle d'appui ainsi qu'en veillant à la protection de la vie privée des personnes dont les renseignements sont transmis, stockés et communiqué par l'organisme et par le truchement de celui-ci. Pour atteindre ces objectifs, Cybersanté Ontario doit planifier, fournir et gérer un système de DSE qui permet le stockage sécuritaire des renseignements médicaux des patients et la communication de ceux-ci aux professionnels de la santé autorisés en Ontario.

Cybersanté Ontario relève du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) aux termes d'un protocole d'entente et d'une entente de responsabilisation qui établissent les attentes liées aux accords conclus par le Ministère et l'organisme en matière de fonctionnement, d'administration, de dotation, d'audit et de production de rapports.

Au 31 mars 2016, Cybersanté Ontario comptait 763 employés, contre environ 700 (environ 400 employés et 300 experts-conseils rémunérés à l'acte) en 2009. Ces 300 experts-conseils avaient été engagés par l'ancienne direction des programmes de cybersanté du Ministère, et ils étaient beaucoup plus nombreux que les 30 employés ministériels à temps plein, un problème que nous avions mentionné dans notre audit spécial de 2009. Cette direction a été intégrée à Cybersanté Ontario au moment de la création de l'organisme, en septembre 2008, et le nombre d'experts-conseils avait été ramené à seulement 13 au moment du présent audit.

Les employés de l'organisme travaillent dans des domaines comme la gestion de projet, l'architecture de système, la gestion des ententes passées avec des organismes de soins de santé et les services de technologie de l'information.

Cybersanté a dû collaborer étroitement avec un large éventail d'organismes du secteur de la santé (comme des hôpitaux et des fournisseurs de soins de santé en milieu communautaire), qui ont chacun leur propre structure de gouvernance, et donc des priorités et des besoins qui leur sont propres et qui nécessitent des systèmes de données différents.

En outre, d'autres intervenants ont une incidence sur le travail de Cybersanté Ontario, dont les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), Inforoute, les associations du secteur de la santé (comme l'Association des hôpitaux de l'Ontario, l'Ontario Medical Association, l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et l'Ontario Pharmacists Association) et les ordres professionnels (comme l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario). Les relations de travail avec certains de ceux-ci sont établies dans des ententes contractuelles qui stipulent le financement, les tâches à accomplir et les exigences redditionnelles.

2.3 Étendue des travaux devant être exécutés par Cybersanté Ontario pour créer les dossiers de santé électroniques

Le Ministère envisage un système de DSE intégré qui stocke en ligne et de manière sécuritaire tous les dossiers et renseignements sur la santé des patients, et qui permet aux professionnels de la santé autorisés d'accéder à ceux-ci. L'objectif est de faire en sorte que, tôt ou tard, tous les Ontariens aient accès à leur DSE.

À cette fin, un système de DSE doit englober quatre composantes fondamentales :

- les données sur les patients, comme les antécédents thérapeutiques, les résultats des analyses en laboratoire, les images diagnostiques et les médicaments prescrits, sous forme numérique;
- un réseau protégé sur lequel les données numériques sont stockées et transférées;
- des applications qui permettent aux utilisateurs autorisés d'enregistrer, de stocker et de récupérer les données;
- des terminaux ou points d'accès à partir desquels les utilisateurs peuvent saisir et récupérer les données.

Pour s'acquitter de son mandat principal, Cybersanté Ontario doit construire des bases de données provinciales spécialisées, qui englobent à la fois des répertoires et des registres. Les répertoires contiennent les renseignements médicaux, comme les résultats des analyses en laboratoire et les médicaments prescrits. Les registres, quant à eux, contiennent des listes de professionnels de la santé autorisés, de patients (y compris ceux qui ont choisi de ne pas autoriser le téléversement des données les concernant dans le système) et d'autres utilisateurs, comme les chercheurs, qui pourraient avoir besoin d'accéder à des renseignements anonymisés sur les patients.

Il faut également que ces répertoires et registres puissent être connectés, par réseau, aux systèmes existants de différents organismes de soins de santé dans divers contextes – par exemple, cabinet de médecin local, hôpital et établissement de soins communautaires – afin de permettre aux professionnels de la santé d'accéder aux renseignements sur les patients qui sont stockés sur d'autres systèmes que celui utilisé par leur établissement.

En mai 2008, le Conseil des ministres a approuvé la première stratégie relative aux DSE préparée par le Ministère. En 2009, en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur les sociétés de développement*, Cybersanté Ontario a élaboré une stratégie relative aux DSE plus détaillée pour la période allant de 2009 à 2012 et qui, dans l'ensemble, correspondait à la stratégie approuvée par le Conseil des ministres en 2008.

La stratégie de cybersanté pour la période allant de 2009 à 2012 établissait certaines

priorités cliniques et générales qui devaient être réalisées au plus tard en mars 2015, à des coûts qui ne dépasseraient pas l'engagement d'environ 2 milliards de dollars pris dans le budget de l'Ontario de 2009. Les priorités cliniques et générales comprenaient les suivantes :

- trois priorités cliniques – un registre des cas de diabète, un système d'information sur les médicaments et une stratégie pour les temps d'attente – visant à obtenir des résultats rapides pour démontrer aux fournisseurs de santé et aux Ontariens l'existence d'une valeur clinique immédiate;
- des priorités générales – les répertoires et registres centraux d'utilisateurs et de données cliniques – visant à soutenir les priorités cliniques.

Une fois que cette stratégie a été élaborée, le Ministère a demandé à Cybersanté Ontario, dans une lettre de mandat datée de juin 2010, de concentrer ses efforts sur 12 projets essentiels aux fins de la mise en oeuvre d'un système de DSE. La lettre confirmait que la date cible d'achèvement pour l'initiative dans son ensemble était 2015. Or, 6 des 12 projets étaient harmonisés à des projets clés qu'Inforoute cofinançait et sur lesquels il travaillait avec l'Ontario et les autres provinces et territoires.

Le gouvernement a désigné 7 de ces 12 projets comme étant des projets clés dans ses présentations de décembre 2010 au Conseil des ministres. Il a aussi été déterminé que ceux-ci constituaient des éléments importants de la stratégie gouvernementale de cybersanté établie en 2008.

La **figure 2** énumère ces 12 projets, y compris les 7 projets clés. Les 12 projets sont décrits en détail à l'**annexe 2**. Les présentations au Conseil des ministres, en 2010, ont confirmé que la date

Figure 2: Projets relatifs aux dossiers de santé électroniques en Ontario financés par les gouvernements provincial et fédéral

Sources des données : Cybersanté Ontario et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Projets	Requis selon la lettre de mandat transmise en 2010 à Cybersanté Ontario par le ministère de la Santé et des soins de longue durée	Requis selon l'engagement pris par le gouvernement	Harmonisé avec des projets nationaux similaires cofinancés par Inforoute Santé du Canada
Système d'information de laboratoire de l'Ontario*	√	√	√
Imagerie diagnostique*	√	√	√
Services d'intégration*	√	√	√
Système d'information sur les profils pharmaceutiques*	√	√	√
Registre des cas de diabète*	√	√	X
Programme de cybersanté pour les médecins	√	√	X
Registres de consentement des clients, des fournisseurs et des utilisateurs*	√	√	√
Portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs*	√	√	X
Cybersanté des consommateurs	√	√	X
Panorama	√	√	√
Gestion des maladies chroniques	√	X	X
Services de technologie	√	√	X
Total	**12**	**11**	**6**

Remarque : Se reporter à l'**annexe 2** pour la description des projets.

* Le gouvernement de l'Ontario considère ces sept projets comme des projets « clés » dans son engagement de 2010.

d'achèvement globale était mars 2015 pour la plus grande partie de l'Initiative des DSE, sauf le Système d'information sur les profils thérapeutiques, qui devait être terminé en mars 2016. Les présentations incluaient également une approche révisée stipulant que, pour faciliter la mise en oeuvre et en réduire le coût, les systèmes seraient d'abord intégrés à l'échelon régional, puis connectés à l'échelle de la province.

2.4 Financement de Cybersanté Ontario

Dans la période allant de 2009-2010 (moment de notre dernier audit de l'Initiative des DSE) à 2015-2016, Cybersanté Ontario a reçu en moyenne 370 millions de dollars par année du Ministère. Le financement a diminué de 7 % durant la période visée, passant de 352 millions de dollars en 2009-2010 à 329 millions en 2015-2016.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Cybersanté Ontario, de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), avait mis en place une gouvernance, des systèmes et des procédures efficaces pour s'assurer que les dossiers de santé électroniques (DSE) étaient mis en oeuvre conformément aux exigences et adoptés en vue d'être utilisés, et que l'état d'avancement de la mise en oeuvre et de l'adoption était mesuré et déclaré comme il se doit.

Une partie importante de notre travail a consisté à déterminer si le Ministère et Cybersanté Ontario avaient réalisé la stratégie globale de DSE. Aux fins de cette détermination, nous avons examiné en détail l'état de la mise en oeuvre des projets clés suivants relatifs aux DSE, qui affichaient la progression la plus importante ou qui avaient pris fin :

- le Système d'information de laboratoire de l'Ontario;
- le système d'imagerie diagnostique, y compris les répertoires centraux et régionaux;
- le Registre des cas de diabète;
- le Système d'information sur les profils pharmaceutiques (désormais appelé Répertoire de données sur les médicaments en santé numérique);
- les dossiers médicaux électroniques des médecins exerçant en milieu communautaire;
- le projet des Services d'intégration (travaux requis pour la connectivité de divers systèmes d'information; désormais appelé « centres de connexion »).

Nos travaux sur le terrain ont été exécutés durant la période allant de novembre 2015 à mai 2016. Nous avons mené la majeure partie de notre audit aux bureaux de Cybersanté Ontario, à Toronto. À Cybersanté Ontario et au Ministère, nous avons examiné des documents pertinents et interviewé des membres de la haute direction et du personnel.

Afin de comprendre les rôles et les responsabilités des intervenants et d'obtenir leurs opinions, nous avons interviewé des membres de la direction de certains organismes de soins de santé, dont des laboratoires d'hôpitaux, des laboratoires communautaires, des médecins exerçant dans des hôpitaux, des médecins en soins primaires, des associations professionnelles, comme l'Association des hôpitaux de l'Ontario, l'Ontario Medical Association et sa filiale, OntarioMD, ainsi que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario. Nous nous sommes également entretenus avec l'Ontario Pharmacists Association, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario.

Nous avons obtenu des renseignements financiers provenant d'un échantillon d'hôpitaux, de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario et d'Action Cancer Ontario

afin de mieux comprendre les dépenses liées aux DSE dans le secteur élargi des soins de santé.

Nous avons également interviewé un échantillon de médecins spécialistes et avons sondé un échantillon de médecins en Ontario concernant leur utilisation des divers projets de DSE. Trente-cinq pour cent des médecins sondés ont répondu à nos questions. Nous avons parlé à des représentants d'Inforoute Santé du Canada (l'organisme créé par le gouvernement fédéral en 2001 pour aider les provinces à mettre au point les DSE), d'Action Cancer Ontario et de l'Institut de recherche en services de santé.

Par ailleurs, nous avons interviewé des représentants des trois centres de connexion – trois grands hôpitaux qui sont sous contrat avec Cybersanté Ontario et qui administrent les travaux de connexion visant à permettre aux professionnels de la santé d'accéder aux renseignements sur les patients contenus dans divers systèmes d'information électroniques – afin de mieux comprendre les capacités de ces centres. Nous avons aussi interviewé des membres de la direction des quatre répertoires régionaux d'imagerie diagnostique, dans lesquels sont conservées des images comme des radiographies, des tomodensitogrammes et des résultats d'IRM. Enfin, nous avons parlé à des membres de la direction d'un échantillon de réseaux locaux d'intégration des services de santé pour comprendre les rôles et les responsabilités qu'assument ceux-ci à l'égard de l'Initiative des DSE.

3.1 Événements subséquents

Après notre audit, plus précisément le 7 octobre 2016, Inforoute Santé du Canada (organisme composé des sous-ministres de la Santé de tout le Canada) a publié un rapport pour le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario, qui lui avait demandé d'évaluer les progrès réalisés par l'Ontario sur le plan de la disponibilité des systèmes de santé numériques, de leur utilisation et des économies connexes et de comparer ces progrès à ceux des autres provinces et des territoires.

Dans son rapport, Inforoute Santé a conclu que l'Ontario se classait avantageusement par rapport aux autres provinces et aux territoires sur le plan de la disponibilité et de l'utilisation des solutions de santé numériques ainsi que des économies provenant des investissements dans celles-ci. Inforoute Santé estimait que certains projets de santé numériques avaient permis à l'Ontario d'économiser 900 millions de dollars en 2015. Cette estimation se fondait principalement sur une répartition proportionnelle à la population des avantages globaux à l'échelle du Canada.

À la même date, soit le 7 octobre 2016, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a demandé au conseiller de la première ministre pour les affaires économiques de déterminer la valeur du programme de santé numérique de l'Ontario, de ses actifs et de l'ensemble des droits de propriété intellectuelle et de l'infrastructure connexes.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Il n'y a pas de stratégie ni de leadership provinciaux pour orienter les travaux en cours en matière de cybersanté

4.1.1 La province n'a pas de stratégie de cybersanté détaillée

Comme nous en avons discuté à la **section 2.3**, le Ministère a reçu en 2008 l'approbation du Conseil des ministres pour ce qui est d'exécuter une stratégie de cybersanté en vue d'établir un DSE pour chaque Ontario au plus tard en 2015. À la suite de cette stratégie approuvée par le Conseil des ministres et en application du règlement en vertu duquel il a été créé, qui lui accordait le pouvoir d'« élaborer une stratégie relative aux services de cybersanté », Cybersanté Ontario a mis au point

une stratégie triennale plus détaillée, intitulée « Stratégie ontarienne de cybersanté 2009-2012 ».

Durant la même période, dans une lettre de mandat transmise à Cybersanté Ontario en 2010, le Ministère a mentionné qu'il élaborerait conjointement avec l'organisme (au cours de l'été de 2010) une stratégie relative aux DSE échelonnée jusqu'en 2015. Cette stratégie à jour devait être présentée au Conseil de gestion du gouvernement en septembre 2010. Nous avions également recommandé dans notre audit spécial de l'initiative des DSE, en 2009, que l'organisme élabore un plan stratégique complet traitant expressément des objectifs liés aux DSE et établissant la marche à suivre pour que la mise en oeuvre soit achevée en 2015. En décembre 2010, le Ministère a présenté au Conseil des ministres un aperçu stratégique couvrant la période terminée en 2015 et exposant les plans relatifs aux projets de DSE clés. Cependant, cet aperçu n'incluait pas d'autres projets qui pourraient être liés au développement du DSE, mais qui sont gérés par des organismes de santé autres que Cybersanté Ontario. Le Ministère a indiqué qu'il n'était pas tenu d'inclure les projets gérés par ces organismes dans l'aperçu stratégique présenté au Conseil des ministres.

En juillet 2015, Cybersanté Ontario a élaboré et publié, à la demande du Ministère, une « stratégie de connectivité » décrivant comment l'information sur les soins de santé sera connectée pour fournir un DSE intégré à l'échelle de la province à l'avenir, comme le montre la **figure 3**.

Selon la stratégie de connectivité, à l'avenir, les patients ontariens devraient pouvoir consulter en ligne les renseignements concernant leur santé sur leurs ordinateurs personnels, et les professionnels de la santé et les chercheurs devraient pouvoir surveiller et gérer les soins prodigués à certaines populations de patients au moyen des données médicales contenues dans les systèmes de DSE. En ce qui concerne ce dernier, des professionnels de la santé à Hawaï ont utilisé leur système de DSE pour

Figure 3: Contenus et fonctions que comporteront à l'avenir certains systèmes de dossiers de santé électronique en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à partir du document *Survol de la stratégie de connectivité du dossier de santé électronique de l'Ontario – Vision pour 2015 et au-delà* de Cybersanté Ontario

Type de DSE	Contenus et fonctions prévus à l'avenir
Laboratoires	• Tous les rapports des laboratoires d'hôpitaux, des laboratoires communautaires et des laboratoires publics. • Les médecins en soins primaires peuvent soumettre leurs demandes d'analyses au Système d'information de laboratoire de l'Ontario.
Profils pharmaceutiques	• Toute l'information sur la délivrance de médicaments pour tous les Ontariens. • Les médecins en soins primaires peuvent transmettre les ordonnances par voie électronique aux pharmacies.
Imagerie diagnostique	• Les rapports d'imagerie et images diagnostiques de la province sont accessibles au moyen de visualiseurs régionaux et des systèmes de dossiers médicaux électroniques des cabinets de médecins.
Dossiers médicaux électroniques des médecins	• Ils sont intégrés aux autres systèmes de DSE, comme le système d'information de laboratoire et le système d'imagerie diagnostique. • Les médecins peuvent transmettre des documents et des données aux dépôts et registres provinciaux. • Les médecins peuvent recevoir des renvois électroniques provenant des systèmes de DSE. • Les médecins en soins primaires peuvent effectuer des renvois électroniques vers des médecins spécialistes.
Soins communautaires	• Les renseignements sur la santé des patients détenus par des organismes communautaires, comme les centres d'accès aux soins communautaires et les organismes de services de soutien communautaire, sont intégrés au système provincial de DSE.
Données des hôpitaux	• Les professionnels de la santé ont accès à tous les rapports des hôpitaux au moyen de dépôts provinciaux. • Les patients peuvent accéder aux données cliniques et aux documents qui les concernent.

suivre la santé de tous les patients ayant une maladie rénale chronique à l'échelle de l'État.

Cybersanté Ontario a élaboré et publié en 2015 un plan directeur qui donne un aperçu général des divers éléments que comprendra un système de DSE à l'issue de la stratégie de connectivité.

Cependant, ni la stratégie de connectivité ni le plan directeur ne fournissent d'échéanciers détaillés indiquant à quel moment les éléments ou les capacités seront en place dans l'ensemble du secteur de la santé.

En l'absence de stratégie provinciale détaillée, il s'avère essentiel d'assurer une stabilité au niveau de la haute direction à des fins de clarté et pour maintenir le cap sur la réalisation des objectifs de l'organisme, ainsi que pour rendre possible les progrès vers l'atteinte des buts. Au moment de notre audit, la chef de la direction de Cybersanté Ontario était la septième personne à occuper ce poste depuis la création de l'organisme, en 2008. En fait, Cybersanté Ontario a eu en moyenne un chef de la direction, permanent ou intérimaire, par année, la durée réelle d'occupation du poste par chaque titulaire ayant varié entre trois mois et trois ans. La chef de la direction actuelle a joint l'organisme en septembre 2014.

Des changements de leadership aussi fréquents risquent d'entraîner une baisse du moral chez les employés ainsi qu'une discontinuité dans les relations avec les intervenants, et par le fait même susciter de la confusion et de l'incertitude; tous ces facteurs ont pu contribuer aux retards concernant l'achèvement des projets de DSE et l'atteinte des objectifs prévus.

En réaction à ces préoccupations, le Ministère s'est chargé d'établir une nouvelle stratégie provinciale relative aux DSE, et il a entrepris ses travaux à cet égard en 2014-2015. Au moment de notre audit, le Ministère s'employait à mettre au point la stratégie à partir de consultations menées auprès d'intervenants du secteur de la santé et des commentaires formulés par ceux-ci.

Le Ministère a mentionné que l'un des éléments clés de la nouvelle stratégie sera l'achèvement des travaux requis au titre des projets approuvés par le Conseil des ministres. La nouvelle stratégie examinera également la question de l'accès des patients à leurs données, ainsi que celle du soutien financier pour les systèmes en place.

Le Ministère nous a informés qu'il prévoyait soumettre une stratégie de DSE provinciale révisée à l'approbation du Conseil des ministres d'ici la fin de 2016. Par ailleurs, le 7 octobre 2016, le ministre a demandé au conseiller de la première ministre pour les affaires économiques de déterminer la valeur du programme de santé numérique de l'Ontario, de ses actifs et de l'ensemble des droits de propriété intellectuelle et de l'infrastructure connexes.

4.1.2 Le modèle de gouvernance ne réglait pas entièrement la question des rapports de responsabilisation dans le secteur de la santé

Compte tenu de la complexité du milieu dans lequel s'effectue la mise en oeuvre de l'Initiative des DSE en Ontario, comme il est expliqué aux **sections 2.1** et **2.2**, Cybersanté Ontario ne peut procéder seul à l'instauration de ce système. En fait, dans la lettre de mandat transmise à Cybersanté Ontario en 2010, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a mentionné que l'organisme était le principal partenaire de mise en oeuvre de l'Initiative des DSE. Selon la stratégie ontarienne de cybersanté 2009-2012, Cybersanté Ontario représentait le point unique de responsabilisation, chargé de l'harmonisation de tous les projets de DSE financés par des fonds publics en vue de l'établissement d'un système complet en mars 2015 au plus tard.

Dans le même ordre d'idées, la stratégie de 2008 du gouvernement indiquait les divers systèmes d'information et types de données devant être inclus dans les systèmes de DSE, notamment un système d'information sur les profils pharmaceutiques, l'information provenant de laboratoires, l'imagerie diagnostique et des rapports, ainsi que des visualiseurs cliniques (accessibles sur le Web) destinés à être utilisés par des professionnels de la santé.

Cependant, les rôles et les responsabilités des nombreuses parties prenant part à l'effort collectif visant à établir un système de DSE pleinement fonctionnel au plus tard en mars 2015 n'étaient pas définis dans la stratégie gouvernementale de mai 2008, dans la stratégie ontarienne de cybersanté 2009-2012, dans le plan directeur de 2015 de Cybersanté Ontario ou dans tout document que ce soit.

En vue d'atteindre l'objectif du gouvernement consistant à fournir des DSE pour tous les Ontariens au plus tard en 2015, Cybersanté Ontario doit collaborer avec d'autres organismes provinciaux, comme Action Cancer Ontario, des organismes régionaux, comme les RLISS, des groupes locaux, comme les hôpitaux, et des organismes du secteur privé, comme les établissements de santé privés, qui exécutent leurs propres projets de systèmes électroniques d'information médicale. Cybersanté Ontario devait rendre compte au Ministère, mais seulement certains organismes de soins de santé devaient faire rapport à Cybersanté Ontario en vertu d'ententes de partenariat. La plupart des autres organismes de soins de santé passaient par leur filière de gouvernance interne pour prendre leurs propres décisions concernant la mise en oeuvre de solutions électroniques répondant à leurs besoins, et ces solutions n'ont pas nécessairement contribué à la réalisation de l'objectif provincial lié au DSE.

En 2013, le Ministère et le conseil d'administration de Cybersanté Ontario ont demandé à deux anciens fonctionnaires de l'Ontario d'entreprendre un examen stratégique de Cybersanté Ontario et de la stratégie provinciale de DSE. Dans leur rapport de 2014, les experts-conseils ont mentionné que la stratégie était générale et ne décrivait pas clairement les rôles particuliers des différents participants. Ils ont également indiqué que le Ministère serait le mieux placé pour diriger la stratégie provinciale.

En 2016, le mandat de Cybersanté Ontario a fait l'objet d'un examen, comme l'exigeait la Directive concernant les organismes et les nominations. Dans le rapport d'avril 2016 découlant de cet examen, un autre expert-conseil externe a aussi relevé le manque de clarté des rôles du Ministère et de l'organisme. Il a en outre mentionné que le Ministère devrait assumer la responsabilité de l'élaboration de la vision et de la stratégie en matière de cybersanté, ainsi que de l'établissement des priorités.

Comme nous l'avons déjà dit, au moment de notre audit, le Ministère avait commencé à assumer la responsabilité de l'élaboration de la prochaine stratégie relative aux DSE, qui n'était pas encore achevée.

RECOMMANDATION 1

Pour que toutes les parties rendent des comptes à l'égard de leurs responsabilités, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit, dans la prochaine version de sa stratégie relative aux dossiers de santé électroniques, préciser et documenter les rôles et les responsabilités de toutes les parties en ce qui concerne l'élaboration de projets pertinents.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation et apprécie les conseils et les recommandations de la vérificatrice générale dans ce domaine. Comme celle-ci l'a constaté, le Ministère élabore actuellement sa Stratégie numérique pour la santé (la Stratégie), qui sera éclairée par les conclusions et recommandations formulées par la vérificatrice générale dans ce rapport d'audit. La Stratégie s'appuiera sur les examens commandés par le Ministère dans le passé et sur les consultations auprès de nombreux intervenants de toute la province. La pierre angulaire de la Stratégie est sa structure de gouvernance, qui éclaircira les attributions optimales des partenaires, y compris Cybersanté Ontario, le Ministère, les organismes de soins de santé financés par les RLISS et ceux financés par le Ministère.

4.2 Des fonds importants ont été fournis aux fins de la mise en oeuvre complète des dossiers de santé électroniques

4.2.1 Les organismes de santé financés par les fonds publics ont dépensé 8 milliards de dollars sur 14 ans pour les DSE et les systèmes et activités connexes

Le Ministère, par le biais de Cybersanté Ontario, de son prédécesseur et d'autres organismes de santé financés par le Ministère, a dépensé plus de 4 milliards de dollars sur les 14 exercices allant de 2002-2003 à 2015-2016 pour les systèmes de DSE et les activités connexes. Il a également versé 4 milliards de dollars supplémentaires à différents organismes de santé, par l'entremise des réseaux locaux d'intégration des services de santé, pour que ceux-ci puissent financer leurs propres systèmes informatiques locaux contenant les renseignements sur la santé des patients à partager dans les systèmes de DSE. La **figure 4** présente une ventilation des montants dépensés.

Le Ministère considérait ces projets et activités comme faisant partie de l'initiative de Cybersanté lors des discussions internes tenues en 2015 avec le Conseil de l'investissement et de la viabilité en matière de cybersanté. Ce conseil a été constitué par le Ministère en mars 2015 pour donner des conseils au ministre sur l'élaboration de la nouvelle stratégie des dossiers de santé électroniques et l'aider à réussir sa mise en oeuvre. La nouvelle stratégie n'était pas encore finalisée au moment de notre audit.

Durant cette même période de 14 ans, le gouvernement fédéral a versé environ 190 millions de dollars au gouvernement de l'Ontario pour ses dépenses provinciales.

Dépenses de Cybersanté Ontario et de l'Agence des systèmes intelligents pour la santé

Cybersanté Ontario et son prédécesseur, l'Agence des systèmes intelligents pour la santé, ont dépensé plus de 3 milliards de dollars dans la période allant de 2002-2003 à 2015-2016 pour mettre en oeuvre des projets de cybersanté. Ce montant comprend 1 milliard de dollars affectés à 7 projets clés, comme il est décrit à la **section 2.3**, et 2 milliards consacrés à la mise au point d'une infrastructure technologique provinciale, entre autres activités, à l'appui de l'Initiative des DSE et des coûts organisationnels.

Dépenses liées aux projets financés par le Ministère

De 2002-2003 à 2015-2016, le Ministère a dépensé plus de 1 milliard de dollars au titre de projets de cybersanté dont il était responsable. Ces projets comprennent le Réseau Télémédecine Ontario, Panorama (le Système d'archivage des dossiers d'immunisation de la province), Action Cancer Ontario et les paiements que le Ministère a versés aux médecins en soins primaires pour la mise en oeuvre des systèmes locaux de dossiers médicaux électroniques.

Dépenses en technologie de l'information liées au DSE des organismes locaux de soins de santé

Cybersanté Ontario est chargé d'établir des répertoires de données et de permettre à divers professionnels de la santé de se connecter à ces bases de données pour connaître l'ensemble des antécédents de santé d'un patient. Comme nous l'avons mentionné à la **section 2.1**, les dossiers de santé sont stockés dans les systèmes locaux de nombreux points de service, comme ceux des hôpitaux financés par des RLISS ou des centres d'accès aux soins communautaires (CASC). Certains de ces systèmes locaux existeraient sans l'Initiative des DSE, et beaucoup d'entre eux contiennent des renseignements médicaux qui sont requis aux fins des systèmes de DSE provinciaux. Sans ces systèmes locaux dans le secteur élargi de la santé et les renseignements médicaux qui y sont conservés, Cybersanté Ontario ne peut pas réaliser l'initiative des DSE.

Figure 4 : Fonds publics destinés à permettre la mise en oeuvre des dossiers de santé électronique en Ontario, 2002-2003–2015-2016

Sources des données : Cybersanté Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Action Cancer Ontario, l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario et certains hôpitaux

	Dépenses annuelles (en millions de dollars)									
	2002-2003-2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total sur 14 ans
Financés par le Ministère										
Projets clés										
Services d'intégration	–	7	11	17	46	41	47	80	79	**328**
Imagerie diagnostique	44	25	32	21	20	20	13	27	21	**223**
Système d'information de laboratoire de l'Ontario	89	8	14	14	19	26	19	17	10	**216**
Registres de consentement des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	–	19	15	15	15	21	15	12	11	**123**
Registre des cas de diabète	–	5	5	12	18	4	2	22	3	**71**
Système d'information sur les profils pharmaceutiques	13	5	5	2	10	9	5	2	5	**56**
Portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	–	4	4	4	2	2	1	1	1	**19**
Total partiel	**146**	**73**	**86**	**85**	**130**	**123**	**102**	**161**	**130**	**1 036**
Cybersanté Ontario et organisme prédécesseur[1]										
Agence des systèmes intelligents pour la santé	647	225	–	–	–	–	–	–	–	**872**
Cybersanté Ontario	–	–	221	197	201	186	187	181	169	**1 342**
Total partiel	**647**	**225**	**221**	**197**	**201**	**186**	**187**	**181**	**169**	**2 214**
Autres projets financés par le Ministère										
Dossiers médicaux électroniques – OntarioMD	–	–	49	75	75	70	56	50	35	**410**
Action Cancer Ontario[2]	102	31	25	32	39	27	36	40	37	**369**
Réseau Télémédecine Ontario	–	27	29	32	40	48	49	51	57	**333**
Association des CASC de l'Ontario[2]	54	13	13	13	13	13	13	16	16	**164**
Réseau électronique sur la santé infantile	28	10	9	8	8	8	8	8	8	**95**

	Dépenses annuelles (en millions de dollars)									
	2002-2003-2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total sur 14 ans
Direction des stratégies et des investissements en matière de cybersanté	21	5	2	1	1	1	1	1	3	**36**
Panorama	–	–	–	1	3	8	9	9	5	**35**
Mise en oeuvre, adoption et autres initiatives de cybersanté	–	19	3	–	–	–	–	–	–	**22**
Gestion de l'information sur les soins communautaires	–	–	–	–	–	–	–	4	15	**19**
Total partiel	**205**	**105**	**130**	**162**	**179**	**175**	**172**	**179**	**176**	**1 483**
Total – financés par le Ministère	**998**	**403**	**437**	**444**	**510**	**484**	**461**	**521**	**475**	**4 733**
Financés par les RLISS										
Hôpitaux[2]	761	302	318	315	321	333	338	349	363	**3 400**
Services communautaires de santé mentale et de lutte contre les dépendances	15	7	6	8	9	10	11	14	12	**92**
Centres d'accès aux soins communautaires[2]	–	–	12	11	12	13	13	13	14	**88**
Centres de traitement pour enfants	9	4	4	4	5	5	5	5	5	**46**
Services communautaires de soutien	2	3	3	4	5	5	5	6	6	**39**
Foyers de soins de longue durée[3]	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Centres de santé communautaire[3]	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total – financés par les RLISS	**787**	**316**	**343**	**342**	**352**	**366**	**372**	**387**	**400**	**3 665**
Total – financés par le Ministère et les RLISS	**1 785**	**719**	**780**	**786**	**862**	**850**	**833**	**908**	**875**	**8 398**

1. Les coûts des organismes englobent les coûts organisationnels et les autres coûts de projets non déclarés dans les « projets clés » ci-dessus.
2. Selon les renseignements obtenus directement de l'entité (ou d'un échantillon d'entités) au lieu de l'information consignée par le Ministère.
3. Pour ces organismes, le Ministère a comptabilisé des dépenses nulles en technologie de l'information.

Dans le cadre de l'examen du mandat de Cybersanté Ontario effectué en 2016, il a été mentionné qu'une grande partie du financement versé par les RLISS aux hôpitaux et à d'autres organismes de soins de santé vise à soutenir les activités courantes de première ligne, comme les systèmes d'information des hôpitaux, les systèmes d'information sur les soins à domicile et d'autres programmes communautaires. Ces systèmes contiennent des renseignements sur la santé des patients qui s'avèrent importants pour l'Initiative des DSE.

Le système d'information financière du Ministère montrait que les organismes de soins de santé financés par les RLISS avaient dépensé plus de 7 milliards de dollars au titre des technologies de l'information durant la période de 14 ans allant de 2002-2003 à 2015-2016, mais le Ministère ne pouvait déterminer quelle partie de ce montant avait été consacrée à des systèmes d'information contenant des renseignements pertinents sur les patients pour les systèmes de DSE, et quelle partie avait été affectée à d'autres systèmes, comme des systèmes de gestion des ressources humaines et des systèmes de paye, destinés aux professionnels de la santé travaillant dans ces organismes.

Nous avons estimé à combien s'élevait la tranche du montant de 7 milliards de dollars qui avait été consacrée aux DSE durant la période de 14 ans, en utilisant l'information que nous avons obtenue directement d'un échantillon d'hôpitaux et de l'Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario. Cette tranche est d'environ 4 milliards de dollars.

Total des fonds publics dépensés pour mettre en oeuvre les DSE en Ontario

Au total, pour la période de 14 ans terminée le 31 mars 2016, le gouvernement a dépensé 8 milliards de dollars aux fins de la mise en oeuvre des DSE en Ontario, selon les renseignements financiers tenus par le Ministère et Cybersanté Ontario et nos propres estimations.

Selon Inforoute Santé du Canada, organisme composé des sous-ministres de la Santé de tout le Canada, certains projets de santé numériques ont permis à l'Ontario d'économiser 900 millions de dollars en 2015.

Nous prévoyons que les dépenses totales du gouvernement de l'Ontario au titre de l'Initiative des DSE dépasseront 8 milliards de dollars, en tenant compte de toutes les sources de dépenses, étant donné que la plupart des organismes de soins de santé n'ont pas encore achevé leurs efforts de mise en oeuvre et que Cybersanté Ontario a encore du travail à faire pour s'acquitter de ses engagements en cours.

4.2.2 Le Ministère n'a pas établi de coût estimatif global pour l'initiative des DSE dans son ensemble

La stratégie de cybersanté de 2008 préparée par le gouvernement ne contenait pas de coûts estimatifs de la mise en oeuvre des DSE, bien que le budget de 2009 de l'Ontario ait prévu un engagement d'environ 2 milliards de dollars pour l'établissement d'un système de DSE au cours des trois années suivantes. Ce budget englobait les coûts de tous les projets de DSE, comme l'adoption des dossiers médicaux électroniques par les médecins, le Réseau électronique sur la santé infantile et Panorama – le registre de vaccination de la province –, outre les sept projets que le gouvernement a plus tard désignés comme étant des projets « clés », notamment le Système d'information de laboratoire de l'Ontario, le système d'imagerie diagnostique et le Système d'information sur les profils pharmaceutiques.

Dans le même ordre d'idées, la stratégie de cybersanté 2009-2012 de Cybersanté Ontario mentionnait un coût estimatif de 2,133 milliards de dollars au cours de la période de 3 ans requise pour mener à terme la stratégie.

Malgré l'engagement de 2 milliards de dollars effectué publiquement par le gouvernement de l'Ontario, par le truchement de son budget, et par Cybersanté Ontario, par le biais de son

document de stratégie, il fallait que le Conseil du Trésor approuve officiellement les dépenses au moyen d'un processus budgétaire formel. En 2010, le Conseil du Trésor a approuvé un budget de 1,06 milliard de dollars pour la mise en oeuvre de 7 projets clés des DSE sur les 12 projets mentionnés dans la lettre de mandat du Ministère datant de juin 2010. Le Ministère a indiqué que ce budget approuvé englobait également toutes les dépenses engagées au titre des DSE avant 2010.

Comme il est expliqué dans la **section 4.2.1**, pour que les systèmes de DSE soient pleinement fonctionnels, il faut affecter des fonds publics aux cinq autres projets mentionnés dans la lettre de mandat de 2010, ainsi qu'aux autres systèmes d'information sur la santé utilisés par les organismes du secteur élargi de la santé qui sont financés par le Ministère ou par les RLISS. Ces organismes reçoivent des allocations de fonctionnement annuelles dans le cadre du processus budgétaire formel du gouvernement.

Dans sa présentation de juin 2016 à son conseil d'administration, Cybersanté Ontario a mentionné qu'il prévoyait engager 48 millions de dollars additionnels, ce qui est dans les limites du budget de 1,06 milliard de dollars, pour s'acquitter, d'ici mars 2017, de tous ses engagements en cours liés aux projets clés de DSE, et ainsi permettre aux médecins et aux autres professionnels de la santé d'accéder aux renseignements complets sur la santé des patients à qui ils prodiguent des soins. Cybersanté Ontario a également déterminé qu'il s'efforcerait de prolonger la contribution et l'utilisation, ainsi que le soutien des projets clés dont il est responsable au-delà de mars 2017. Toutefois, il n'y a pas d'estimation des coûts supplémentaires pour les travaux liés à tous les autres organismes de soins de santé qui participent à l'Initiative des DSE, par exemple, le montant estimatif de 2 milliards de dollars requis pour mettre à niveau les systèmes d'information des hôpitaux locaux, comme l'a mentionné, dans un rapport publié en août 2016, un groupe consultatif sur les systèmes d'information des hôpitaux constitué de membres du Conseil de l'investissement et de la viabilité en matière de cybersanté.

Pour assurer une planification efficace et faire preuve de prudence financière, le Ministère doit tenir compte des dépenses effectuées par les différents organismes lorsqu'il détermine le coût estimatif total de la mise en oeuvre des DSE pour tous les Ontariens. Ni le Ministère ni Cybersanté Ontario n'avaient connaissance d'un quelque autre budget gouvernemental global visant expressément l'Initiative des DSE, outre les 1,06 milliard de dollars approuvés pour les travaux relatifs aux projets clés, qui tenait compte des coûts liés à la mise en oeuvre des DSE par l'ensemble des organismes financés soit par le Ministère, soit par les RLISS. En l'absence d'une telle information, le gouvernement n'est pas en mesure de surveiller facilement les dépenses totales au titre de l'Initiative des DSE.

Un nouveau budget pour les DSE devrait également prendre en compte les changements apportés à l'Initiative des DSE depuis l'approbation initiale des budgets des projets par le Conseil du Trésor, en 2010. Par exemple, la responsabilité concernant le Système d'information sur les profils pharmaceutiques a été transférée de Cybersanté Ontario au Ministère, et celui-ci a estimé un budget de 20 millions de dollars pour la première étape du projet, mais il n'a pas établi de budget estimatif concernant les travaux devant être effectués d'ici mars 2020 pour mener le projet à terme. Le Ministère a indiqué qu'il établirait des budgets distincts pour les différentes parties du projet pour le reste des travaux. Le projet était doté d'un budget de plus de 200 millions de dollars lorsque Cybersanté Ontario en était le responsable. Par ailleurs, le Registre des cas de diabète s'accompagnait d'un budget de 98 millions, mais le projet a été annulé en 2012 et aucun registre n'a vu le jour. Nous discutons plus en détail de ces projets à la **section 4.2.4**.

4.2.3 Cybersanté Ontario a engagé d'autres coûts de projets en plus de ceux déclarés par rapport aux budgets approuvés des projets

Comme le montre la **figure 5**, Cybersanté Ontario et son prédécesseur ont déclaré des dépenses totales d'environ 730 millions de dollars au titre des projets clés sur une période de 14 ans, en fonction du budget approuvé de 1,06 milliard pour les 7 projets clés de l'Initiative des DSE. Les dépenses directement attribuées aux projets doivent être déclarées tous les ans au Conseil du Trésor par le Ministère.

Outre les coûts d'environ 730 millions de dollars liés aux projets clés, nous avons constaté que, durant la même période, Cybersanté Ontario et son prédécesseur avaient engagé des coûts de soutien opérationnel additionnels d'environ 300 millions de dollars, qui avaient été classés dans la catégorie des coûts de projets dans leurs systèmes financiers internes. Ils comprenaient les salaires versés à la haute direction et au personnel de Cybersanté Ontario, ainsi que les frais administratifs et les coûts indirects liés aux projets. Cybersanté Ontario a mentionné que ces coûts ne faisaient pas partie du budget approuvé pour les projets clés et qu'ils étaient déclarés séparément au Ministère dans son budget annuel.

Si l'on tient compte uniquement des coûts des projets clés (en excluant les autres coûts),

Figure 5: Coûts budgétés et coûts réels de la mise en oeuvre des projets relatifs aux dossiers de santé électroniques en Ontario, 2002-2003-2015-2016

Sources des données : Cybersanté Ontario et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

					Coûts supérieurs/(inférieurs) au budget au 31 mars 2016	
Projets	Budget approuvé (A)	Coûts réels du projet déclarés par Cybersanté Ontario (B)	Autres coûts de projet engagés (C)	Coûts totaux engagés (D)=(B)+(C)	Selon les coûts de projet déclarés (B)-(A)	Selon les coûts totaux engagés[1] (D)-(A)
	(en millions de dollars)					
Services d'intégration	366	328	<1	328	(38)	(38)
Système d'information sur les profils pharmaceutiques (par Cybersanté Ontario)[2]	206	36	15	51	(170)	(155)
Registres de consentement des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	145	105	18	123	(40)	(22)
Système d'information de laboratoire de l'Ontario	109	81	135	216	(28)	107
Imagerie diagnostique	108	90	133	223	(17)	115
Registre des cas de diabète - annulé	98	71	<1	71	(27)	(27)
Portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	25	16	3	19	(8)	(5)
Total	**1 057**	**727**	**305**	**1 031**	**(330)**	**(26)**

1. Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.
2. Le ministère de la Santé et des soins de longue durée a hérité de la responsabilité de ce projet de Cybersanté Ontario en mai 2015, et il avait engagé 5 millions de dollars supplémentaires provenant d'un budget distinct de 20 millions de dollars au 31 mars 2016.

les dépenses effectuées au titre des 7 projets clés durant la période de 14 ans demeurent inférieures aux budgets approuvés pour les différents projets. Cependant, si l'on inclut la totalité des coûts des projets, les dépenses au titre du Système d'information de laboratoire de l'Ontario et du système d'imagerie diagnostique dépassent le budget d'environ 100 millions de dollars, tandis que les dépenses relatives aux autres projets clés respectaient encore le budget. Néanmoins, tous les coûts engagés pour les projets au 31 mars 2016 restaient dans les limites du budget approuvé de 1,06 milliard de dollars. Ni Cybersanté Ontario ni le Ministère n'ont déclaré publiquement les dépenses réelles pour les projets des DSE par rapport à leur budget.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer la transparence ainsi que le caractère approprié et raisonnable de tous les coûts de la mise en oeuvre de l'Initiative des dossiers de santé électronique, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- préparer un budget actualisé des coûts devant être engagés pour achever l'initiative dans son ensemble, ce qui comprend les coûts estimatifs de tous les projets de DSE exécutés non seulement par Cybersanté Ontario, mais aussi par des organismes financés par des fonds publics, qui accompagnera sa stratégie révisée relative aux DSE;
- déclarer publiquement, au moins tous les ans, les coûts cumulatifs engagés et l'état de ces coûts par rapport au budget et aux plans actualisés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère et Cybersanté Ontario accueillent favorablement cette recommandation. Comme il est indiqué plus haut, le Ministère demandera au Conseil des ministres d'approuver la Stratégie numérique pour la santé (la Stratégie). Celle-ci tiendra compte des ressources requises par l'initiative dans son ensemble et des mécanismes de rapport appropriés.

Les projets (ainsi que leurs budgets) seront approuvés officiellement conformément à la structure de gouvernance, telle que définie dans la Stratégie. En tant que principal partenaire d'exécution des projets clés de DSE, Cybersanté Ontario déclarera publiquement (dans son rapport annuel) les coûts cumulatifs engagés et l'état de ces coûts par rapport au budget et aux plans approuvés actualisés, le cas échéant.

Le Ministère appuie le principe des rapports publics et explorera les possibilités de diffuser d'autres rapports publics, au moins tous les ans, sur les coûts cumulatifs engagés et l'état de ces coûts par rapport aux budgets et aux plans actualisés.

4.2.4 Plus de 100 millions de dollars ont été consacrés à deux projets originaux qui ont depuis été annulés ou transférés

Deux des douze projets de DSE mentionnés dans la lettre de mandat que le Ministère a transmise à Cybersanté Ontario en 2010 – le Registre des cas de diabètes et le Système d'information sur les profils pharmaceutiques – n'avaient pas été mis en oeuvre au moment de notre audit en mai 2016. Les dépenses relatives à ces deux projets ont atteint environ 120 millions de dollars, mais la responsabilité du Système d'information sur les profils pharmaceutiques a été transférée de Cybersanté Ontario au Ministère, et le Registre des cas de diabètes a été annulé avant d'être achevé.

Registre des cas de diabètes

Dans sa stratégie, Cybersanté Ontario avait désigné le Registre des cas de diabètes comme l'une des trois priorités cliniques à prendre en compte entre 2009 et 2012. Le Registre, qui avait pour but de contenir des renseignements sur chaque Ontarien souffrant de diabète, devait fournir aux médecins et au Ministère des données en temps réel sur les

patients et permettre une surveillance complète des patients en ligne.

À l'origine, le Registre devait être en place en avril 2009, mais cette échéance a été reportée à plusieurs reprises. Il était ressorti de notre audit de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète en 2012 que le retard était attribuable à de nombreux facteurs, notamment les suivants :

- le processus de sélection d'un fournisseur pour l'élaboration et la mise en oeuvre du Registre a été retardé, le contrat avec le fournisseur retenu ayant été signé en août 2010, soit deux ans après l'approbation du financement en 2008;
- dans sa soumission, le fournisseur retenu pourrait avoir sous-estimé la complexité du projet et le temps requis pour en assurer l'exécution;
- le plan de projet élaboré par le fournisseur semblait contenir de nombreuses erreurs et omissions, qui ont entraîné des rejets et la refonte de la conception.

Cybersanté Ontario a finalement annulé le projet en septembre 2012. Les dépenses totales du Ministère et de Cybersanté Ontario au titre du projet entre 2008-2009 et 2015-2016 se sont élevées à environ 71 millions de dollars, dont un montant de 26,9 millions accordé au fournisseur à l'issue d'une procédure d'arbitrage.

Comme cela avait le cas lors de notre audit de la Stratégie ontarienne de lutte contre le diabète en 2012, il ressort du présent audit que Cybersanté Ontario ne prévoit pas effectuer d'autres travaux dans ce domaine et ne considère plus le Registre comme un élément essentiel du système de DSE. L'organisme explique que de nombreux médecins utilisent maintenant les logiciels des dossiers médicaux électroniques et qu'ils peuvent accéder aux renseignements nécessaires dans les systèmes de DSE pour traiter les cas de diabètes.

Système d'information sur les profils pharmaceutiques

Le Conseil des ministres a approuvé le Système d'information sur les profils pharmaceutiques dans la stratégie de cybersanté de 2008. Cybersanté Ontario devait mettre au point un système qui permettrait la prescription et la distribution électroniques des médicaments et contiendrait les profils pharmaceutiques détaillés des patients. La stratégie exigeait également de Cybersanté Ontario qu'il acquière les services d'un fournisseur aux fins de l'établissement d'un répertoire pour stocker les données et permettre la détection d'événements comme les effets indésirables des médicaments. Le système devait être achevé en mars 2016.

En mai 2013, n'ayant pas réussi à retenir les services d'un fournisseur pour établir le répertoire sans dépasser les coûts approuvés par le gouvernement, Cybersanté Ontario a mis fin aux travaux liés au projet. En mai 2015, le Ministère a été officiellement autorisé par l'organisme central à assumer la responsabilité du projet, Cybersanté Ontario devant fournir un soutien technique. En mars 2015, Cybersanté Ontario et le Ministère avaient déjà dépensé environ 50 millions de dollars pour le projet, notamment pour la préparation du dossier d'approvisionnement et la définition de la planification de base et des exigences du système.

4.3 Les systèmes de dossiers de santé électroniques en place n'étaient pas entièrement fonctionnels ou contenaient des renseignements incomplets

4.3.1 L'Initiative des DSE n'a pas été menée à terme en 2015 comme prévu

À l'échéance prévue de mars 2015, la majorité des sept systèmes clés des DSE avaient été élaborés, et les professionnels de la santé autorisés avaient accès aux renseignements qu'ils contenaient. Cependant, un système de DSE pleinement fonctionnel n'avait toujours pas été mis en place.

Un an plus tard, en mars 2016, Cybersanté Ontario estimait qu'il avait mené à terme 77 % des projets clés dont il était responsable – 81 % si l'on tenait compte du fait que certains projets avaient été modifiés, annulés ou réaffectés, comme le montre la **figure 6**.

La plupart des sept systèmes clés des DSE étaient en place au moment de notre audit, au printemps 2016, mais certains de ceux-ci n'étaient pas entièrement fonctionnels ou ne contenaient pas toutes les données requises sur les patients.

Dans les **sections 4.3.2** à **4.3.4**, nous discutons de la progression et des fonctionnalités de cinq projets de DSE – le Système d'information de laboratoire de l'Ontario (le Système d'information de laboratoire), le système d'imagerie diagnostique, les Services d'intégration, le Système d'information sur les profils pharmaceutiques, et la connexion des dossiers médicaux électroniques des cabinets de médecins à ces bases de données.

4.3.2 La mise en oeuvre des systèmes a été retardée

Le projet du système d'imagerie diagnostique et celui des Services d'intégration ont été mis en oeuvre par étapes. Des dates d'achèvement ont été établies pour chacune des étapes, mais elles n'ont pas été respectées. Dans le même ordre d'idées, la connexion des systèmes autonomes des cabinets de médecins aux bases de données provinciales d'analyses en laboratoire et d'images diagnostiques n'était pas achevée à la date prévue de mars 2015. Nous discutons de ces questions dans les sous-sections ci-après.

Imagerie diagnostique

En 2007, l'établissement de quatre répertoires régionaux d'imagerie diagnostiques couvrant la totalité de la province a été approuvé, ce projet s'accompagnant d'un budget de 96 millions de

Figure 6: Pourcentage d'achèvement des projets clés relatifs aux dossiers de santé électroniques, mars 2016

Source des données : Cybersanté Ontario

	Selon les exigences de l'engagement original du gouvernement en 2010, qui comprenait le Registre des cas de diabète et le Système de gestion des médicaments		Selon la portée modifiée des projets depuis 2010, en raison notamment de l'annulation du Registre des cas de diabète, du transfert du Système de gestion des médicaments au Ministère et de l'évolution des technologies au fil du temps	
Projets	**Nombre de produits livrables prévus**	**Pourcentage d'achèvement selon Cybersanté Ontario**	**Nombre de produits livrables prévus**	**Pourcentage d'achèvement selon Cybersanté Ontario**
Système d'information de laboratoire de l'Ontario	24	92	24	92
Imagerie diagnostique	27	82	19	96
Registres de consentement des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	101	79	96	81
Services d'intégration	123	72	115	74
Portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	28	68	21	97
Total	**303**	**77**	**275**	**81**

Remarque : Cybersanté Ontario a annulé le Registre des cas de diabète en septembre 2012. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a hérité de la responsabilité du Système de gestion des médicaments de Cybersanté Ontario en mai 2015.

dollars et d'une date d'achèvement prévue de mars 2010.

En 2010, le gouvernement a accepté que la date d'achèvement soit reportée de cinq ans, c'est-à-dire jusqu'en mars 2015, et que la portée du projet soit élargie, notamment pour mettre en place un répertoire provincial permettant le partage des rapports et images diagnostiques entre les quatre régions de la province. Le budget du projet est alors passé à 108 millions de dollars.

Pour faciliter le travail d'intégration, Cybersanté Ontario a séparé le projet en quatre étapes distinctes et fixé différentes dates d'achèvement pour chacune des étapes, la quatrième étape devant être achevée en juin 2015.

Au moment de notre audit, toutes les étapes avaient connu des retards :

- La première étape du projet consistait à téléverser tous les rapports diagnostiques dans un répertoire central afin que les professionnels de la santé puissent partager l'information hors des limites régionales. Cette étape a été achevée en mai 2015, 14 mois après l'échéance prévue. Toutefois, à ce stade, les professionnels de la santé d'une région ne pouvaient consulter les rapports émanant d'autres régions. En septembre 2016, tous les professionnels de la santé autorisés pouvaient accéder aux rapports diagnostiques conservés dans le répertoire central.
- La deuxième étape comprenait le téléversement de manifestes d'images diagnostiques, qui fournissent un ensemble de références aux images à la source, et la création d'un visualiseur pour permettre aux professionnels de la santé de toute la province de voir les images. Cette étape n'a pas été achevée en mars 2015 comme prévu. À la conclusion de notre audit, les images avaient été téléversées, mais les professionnels de la santé d'une région ne pouvaient voir les images provenant d'autres régions. Par exemple, un professionnel de la santé exerçant à Toronto ne pouvait consulter des radiographies prises à Ottawa. Le patient devait obtenir un CD des images et le fournir à son médecin pour que celui-ci puisse les voir. Cybersanté Ontario s'attend à ce que les images diagnostiques puissent être partagées à l'échelle de toutes les régions en mars 2017, soit deux ans après la date d'achèvement prévue de mars 2015.
- Cybersanté Ontario nous a dit que les troisième et quatrième étapes du projet, qui portent sur l'établissement de connexions aux dossiers médicaux électroniques dans les cabinets de médecins et aux systèmes permettant de voir les images, seraient disponibles à la fin de la deuxième étape.

Services d'intégration

Le projet des Services d'intégration, plus tard renommé ConnexionOntario, a été lancé en 2008. Il avait pour but de recourir à une approche centralisée pour intégrer (ou « connecter ») un grand nombre de systèmes d'information autonomes dans divers organismes de soins de santé, comme les hôpitaux et les organismes de santé communautaires, à l'échelle de l'Ontario. En 2008, le projet a été doté d'un budget de 221 millions de dollars, et il devait être achevé en mars 2014.

En décembre 2010, le gouvernement a approuvé une approche modifiée qui comprenait l'établissement de trois centres régionaux, chacun dirigé par un hôpital, comme il est indiqué à la **figure 7**. Le budget a aussi été bonifié de 66 %, pour passer à 366 millions de dollars, et une date d'achèvement a été fixée, soit mars 2015.

Au moment de notre audit, seulement deux des trois centres régionaux utilisaient des visualiseurs intégrés, qui permettent aux professionnels de la santé de ces régions d'accéder facilement à différentes données sur la santé de leurs patients, y compris les résultats des radiographies et les analyses de sang. Les organismes de soins de santé et les professionnels de la santé de la région englobant le Nord et l'Est de l'Ontario devaient utiliser différents visualiseurs de DSE pour accéder

Figure 7: Organismes responsables, partenaires de prestation, réseaux locaux d'intégration des services de santé servis, organismes de soins de santé et professionnels de la santé des trois centres de connexion de Cybersanté Ontario

Source des données : Cybersanté Ontario

Centre de connexion	Organismes responsables	Partenaires de prestation	Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) servis	Organismes de soins de santé et professionnels de la santé en exercice en mars 2016
Connexion Sud-Ouest de l'Ontario (cSOO)	London Health Sciences Centre	• TransForm Shared Services Organization • Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest • Centre for Family Medicine Hamilton Health Sciences Corporation	**Quatre RLISS** • Érié St-Clair • Sud-Ouest • Waterloo Wellington • Hamilton Niagara Haldimand Brant	3 500 organismes de soins de santé et professionnels de la santé, comme suit : 69 hôpitaux, 4 centres d'accès aux soins communautaires, 194 organismes de services communautaires de soutien, 19 centres de santé communautaire, 103 organismes de services communautaires de santé mentale et de lutte contre les dépendances, 234 foyers de soins de longue durée, 53 équipes de santé familiale, 2 806 médecins en soins primaires et 18 bureaux de santé publique
Connexion région du Grand Toronto (cRGT)	• Centre Sunnybrook des sciences de la santé (depuis avril 2016) • Réseau universitaire de santé (de novembre 2009 à mars 2016)	• Centre Sunnybrook des sciences de la santé (depuis avril 2016) • Réseau universitaire de santé (de novembre 2009 à mars 2016)	**Six RLISS** • Simcoe Nord Muskoka • Centre • Centre-Toronto • Mississauga Halton • Centre-Est • Centre-Ouest	688 organismes de soins de santé, comme suit : 43 hôpitaux, 6 centres d'accès aux soins communautaires, 237 organismes de services communautaires de soutien, 26 centres de santé communautaire, 176 organismes de services communautaires de santé mentale et de lutte contre les dépendances et 200 foyers de soins de longue durée*
Connexion Nord et Est de l'Ontario (cNEO)	Hôpital d'Ottawa	• Hôpital général de Kingston • Hôpital d'Ottawa • Horizon Santé-Nord • Northwest Health Alliance	**Quatre RLISS** • Sud-Est • Champlain • Nord-Est • Nord-Ouest	680 organismes de soins de santé, comme suit : 65 hôpitaux, 4 centres d'accès aux soins communautaires, 237 organismes de services communautaires de soutien, 28 centres de santé communautaire, 196 organismes de services communautaires de santé mentale et de lutte contre les dépendances et 150 foyers de soins de longue durée*

* Contrairement à Connexion Sud-Ouest de l'Ontario, l'accent actuel et à court terme est mis sur les soins actifs et certains établissements de soins communautaires dans le cas de Connexion région du Grand Toronto et de Connexion Nord et Est de l'Ontario. Par conséquent, ces régions n'incluent pas les éléments suivants : les équipes de santé familiale, les soins primaires et les bureaux de santé publique. L'accent est placé sur des éléments différents dans les trois régions parce que l'état de fonctionnement est plus avancé dans le cas du centre Connexion Sud-Ouest de l'Ontario par rapport aux autres régions.

à différentes données sur leurs patients à l'échelle de la région et de la province.

Connexion des dossiers électroniques des patients des médecins aux données provinciales

Selon le Sondage national des médecins 2014 mené conjointement par le Collège des médecins de famille du Canada, l'Association médicale canadienne et le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada, environ 83 % des médecins en Ontario utilisent (entièrement ou partiellement) des systèmes de dossiers médicaux électroniques pour les patients à qui ils prodiguent des soins. De nombreux médecins, comme les médecins de famille, emploient ces systèmes pour consigner les détails des consultations.

Malgré cette utilisation importante de systèmes de dossiers médicaux électroniques dans les cabinets de médecins, de nombreux médecins étaient toujours incapables de connecter leur système aux systèmes des DSE contenant les analyses en laboratoire et les images diagnostiques ou aux divers répertoires et registres, même si l'objectif était qu'ils puissent le faire au plus tard en mars 2015. Comme l'a souligné une étude commandée par Cybersanté Ontario en août 2015, une meilleure intégration des dossiers médicaux électroniques des médecins et des systèmes provinciaux se traduirait par des dossiers de patients plus complets.

Au moment de notre audit au printemps 2016, environ les trois quarts des médecins ayant reçu un financement pour utiliser des systèmes certifiés de dossiers médicaux électroniques avaient effectivement accès au Système d'information de laboratoire. (Les systèmes de dossiers médicaux électroniques sont examinés plus en détail dans la **section 4.4.2.**) Cependant, aucun des systèmes locaux des cabinets de médecins n'était connecté aux bases de données régionales d'imagerie diagnostique. Par conséquent, les médecins ne pouvaient accéder facilement aux radiographies, aux résultats d'IRM et aux données de laboratoire à partir de leurs systèmes locaux, ce qui pouvait retarder l'établissement des diagnostics et le traitement des patients et ainsi nuire à l'offre de soins de santé en temps voulu.

4.3.3 Des systèmes ne fonctionnaient que partiellement

Même si des projets de DSE étaient exécutés au moment de notre audit, nous avons constaté que le Système d'information de laboratoire, les Services d'intégration et le Système d'information sur les profils pharmaceutiques n'étaient pas entièrement fonctionnels, et que les professionnels de la santé ne pouvaient donc pas accéder efficacement à certaines données cliniques sur leurs patients.

Système d'information de laboratoire

Le Système d'information de laboratoire consiste en une base de données centralisée qui recueille les résultats d'analyses et d'autres données de laboratoire auprès des laboratoires d'hôpitaux, des laboratoires communautaires et des laboratoires de santé publique. Le Système a été conçu pour comporter cinq fonctions : la saisie des demandes, la récupération des demandes, le renvoi des demandes à d'autres laboratoires (lorsque le laboratoire d'origine ne peut effectuer l'analyse), la mise à disposition des résultats et la récupération des résultats. Le système devait être entièrement fonctionnel en mars 2015.

Au moment de notre audit, le Système d'information de laboratoire était en exploitation, mais seulement deux des fonctions prévues – la mise à disposition des résultats et la récupération des résultats – étaient offertes. Les trois autres fonctions ne pouvaient être utilisées en raison de préoccupations d'ordre juridique et liées à la protection des renseignements personnels, ainsi que de problèmes techniques. Par conséquent, les professionnels de la santé ne pouvaient se servir du système pour, par voie électronique, demander l'exécution d'analyses en laboratoire pour des

patients, récupérer les demandes ou renvoyer les demandes à d'autres établissements.

Le Système d'information de laboratoire est également censé permettre aux chercheurs autorisés oeuvrant dans les domaines de la planification des soins de santé et de l'élaboration de politiques d'accéder à des données qui ne comportent aucun renseignement pouvant mener à l'identification de patients. Ces données devaient pouvoir être utilisées dès mars 2013. Nous avons toutefois constaté qu'il n'y avait pas de répertoire exempt de renseignements identificateurs disponible au moment de notre audit. Comme ce répertoire n'est pas encore prêt, Cybersanté Ontario a conclu des ententes de partage de données avec des organismes incluant Action Cancer Ontario et Santé publique Ontario. Ces ententes exigent des organismes qu'ils suppriment tous les renseignements permettant d'identifier les patients avant d'utiliser les données.

Services d'intégration

Le projet des Services d'intégration avait pour but de relier les trois centres régionaux à une base de données centralisée provinciale pour rendre possible le partage de l'information à l'échelle de la province ainsi que l'accès aux répertoires de données et aux applications relatives à l'information de laboratoire, aux profils pharmaceutiques et à l'imagerie diagnostique pour l'ensemble des établissements de soins de santé, et ce, au plus tard en mars 2015.

Au moment du présent audit, soit plus d'un an plus tard (et deux ans après la date d'échéance initiale de mars 2104, comme il est mentionné à la **section 4.3.3**), l'intégration provinciale des trois centres régionaux n'était toujours pas achevée, ce qui nuisait à la capacité des urgentistes et des autres professionnels de la santé de consulter les renseignements cliniques sur des patients qui pouvaient avoir reçu des soins de santé dans une autre région.

Système d'information sur les profils pharmaceutiques

Selon un examen comparatif de diverses administrations effectué par Cybersanté Ontario, au Québec, en Saskatchewan, en Angleterre, en Écosse, en Australie et aux États-Unis, les médecins peuvent transmettre les ordonnances aux pharmacies par voie électronique. Exception faite de deux projets pilotes menés à Sault Ste. Marie et dans la baie Georgienne, la plupart des médecins ne peuvent toujours pas procéder ainsi en Ontario. En juillet 2016, le Ministère a conclu une entente avec Inforoute Santé du Canada en vue de l'adoption précoce potentielle du service d'ordonnances électroniques qui est censé être opérationnel en mars 2018.

RECOMMANDATION 3

Pour que les projets des dossiers de santé électroniques (DSE) soient achevés dans les délais et comprennent les fonctions prévues, Cybersanté Ontario doit :

- mettre à disposition des données cliniques exemptes de renseignements permettant d'identifier les patients dans le Système d'information de laboratoire de l'Ontario;
- fixer des échéances pour l'achèvement de toutes les étapes et la mise en oeuvre de toutes les fonctions pour l'ensemble des projets de DSE;
- s'assurer que les progrès sont réalisés conformément aux échéances fixées.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Cybersanté Ontario accepte cette recommandation et continuera de travailler avec le Ministère, en tant que dépositaire de l'information sur la santé, et avec le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, sur des stratégies permettant un partage sécurisé des données cliniques non identificatrices à des fins secondaires, comme la promotion de la santé, la prévention et la recherche.

Des délais ont été fixés pour les éléments fondamentaux du DSE et, malgré les retards, tous les éléments fondamentaux des projets clés de DSE relevant de la responsabilité de Cybersanté Ontario devraient être terminés d'ici mars 2017.

Le Ministère est en train d'élaborer sa Stratégie numérique pour la santé. Une fois que celle-ci aura été approuvée, des délais seront établis pour toutes les étapes et fonctionnalités de tous les projets de DSE.

Cybersanté Ontario surveillera les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ses projets clés de DSE et communiquera l'information pertinente à son conseil d'administration.

4.3.4 Les systèmes contiennent des renseignements incomplets sur la santé des patients

Les répertoires centralisés de données des DSE pour les quatre projets ne contenaient pas tous les renseignements requis sur la santé des patients. Par conséquent, même lorsque les professionnels de la santé accèdent aux bases de données pour obtenir des renseignements cliniques comme des analyses en laboratoire, des images et rapports diagnostiques, des sommaires de congé et de l'information sur les ordonnances, ils peuvent ne pas avoir une image complète des antécédents de santé des patients, et ceux-ci sont donc moins susceptibles de recevoir des soins de santé le plus rapidement possible.

Système d'information de laboratoire

Le Système d'information de laboratoire de l'Ontario est un répertoire centralisé qui recueille des données de laboratoire auprès des hôpitaux, des laboratoires communautaires et des laboratoires de santé publique afin de permettre le partage de ces données à l'échelle de la province. En mars 2016, Cybersanté Ontario a déclaré que le Système d'information de laboratoire contenait 197 millions d'analyses en laboratoire, soit 86 % des analyses effectuées dans la province. Cependant, l'organisme a calculé ce pourcentage à partir d'une base de référence de 229 millions d'analyses en laboratoire qui a été établie en 2010, au lieu d'un nombre plus élevé d'analyses en 2016.

Cybersanté Ontario aurait pu calculer le pourcentage en fonction du nombre d'analyses en laboratoire indépendantes dont dispose actuellement le Ministère, soit 258 millions d'analyses effectuées en date de mars 2016. Bien que ce nombre puisse englober d'autres analyses qui ne seraient pas incluses dans le Système d'information de laboratoire, on peut l'utiliser comme une approximation du nombre total d'analyses en laboratoire effectuées dans la province pour évaluer l'exhaustivité des renseignements contenus dans ce système.

En mars 2016, les éléments suivants étaient absents du Système d'information de laboratoire :

- Quelque 33 millions de résultats d'analyses effectuées par le quart environ des laboratoires actifs de la province, soit 30 laboratoires d'hôpitaux et 2 laboratoires communautaires, qui ne téléversaient pas de données dans le Système d'information de laboratoire. Certains de ces laboratoires ont indiqué qu'ils devaient procéder à une mise à niveau de leurs systèmes locaux avant de pouvoir téléverser des données dans le Système d'information de laboratoire, mais Cybersanté Ontario n'a pas le pouvoir d'obliger les hôpitaux – ou tout autre organisme – à fournir des renseignements. Par conséquent, les professionnels de la santé ne peuvent consulter ces résultats d'analyses en laboratoire aux fins de la prestation de soins à leurs patients.
- Les analyses effectuées dans un cabinet de médecin. En 2015-2016, quelque 10 millions d'analyses ont été exécutées dans des cabinets de médecins au lieu de laboratoires, y compris des tests de grossesse et des analyses requises aux fins de régimes d'assurance privée. Cybersanté Ontario a déclaré que ces analyses n'étaient pas censées être incluses dans le

Système d'information de laboratoire, car elles n'étaient pas effectuées dans des laboratoires agréés par un personnel de laboratoire autorisé. Cependant, en novembre 2015, à l'issue d'un examen des services de laboratoire en Ontario, un groupe d'experts a recommandé que le Ministère surveille la qualité des analyses effectuées dans les cabinets de médecins et que ces analyses soient connectées au Système d'information de laboratoire pour que les professionnels de la santé puissent accéder aux profils de santé complets des patients.

- Les analyses de laboratoires communautaires qui ne sont pas couvertes par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. En 2015-2016, environ 1,3 million d'analyses entrant dans cette catégorie ont été exécutées, y compris des tests allergiques et de dépistage du cancer de la prostate, et des analyses payées par des régimes de soins médicaux privés ou du gouvernement fédéral, ou par les patients.

En outre, au moyen d'ententes contractuelles avec les différents laboratoires, Cybersanté Ontario peut préciser les types d'analyses que les laboratoires peuvent exclure du Système d'information de laboratoire, pour des raisons de sensibilité ou autres. Cependant, Cybersanté Ontario ne disposait pas d'une liste des types d'analyses exclues par laboratoire, et il n'avait pas vérifié que les laboratoires avaient exclu les types et les nombres appropriés d'analyses conformément aux modalités des ententes.

RECOMMANDATION 4

Pour que les professionnels de la santé aient accès à des renseignements complets et exacts dans le Système d'information de laboratoire de l'Ontario (Système d'information de laboratoire) afin de prodiguer de meilleurs soins à leurs patients, Cybersanté Ontario doit :

- collaborer régulièrement le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour déterminer tous les renseignements de laboratoire qui devraient être téléversés dans le Système d'information de laboratoire, et exiger que les organismes de soins de santé et les professionnels de la santé y téléversent toute l'information de laboratoire;
- s'assurer que les différents laboratoires n'excluent pas d'autres analyses en plus de celles prévues par leurs ententes contractuelles avec Cybersanté Ontario.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Le Ministère et Cybersanté Ontario acceptent cette recommandation et continueront de travailler ensemble afin de repérer les données à téléverser dans le Système d'information de laboratoire de l'Ontario en tenant dûment compte des coûts, des avantages et de l'harmonisation avec la Stratégie numérique pour la santé lorsque celle-ci aura été approuvée.

Cybersanté Ontario accepte cette recommandation et établira un processus d'évaluation de la conformité avec les laboratoires qui téléversent actuellement des données dans le Système d'information de laboratoire pour que seuls les résultats des analyses prévues dans les ententes contractuelles soient exclus du répertoire. Après les tests de conformité, Cybersanté Ontario présentera des rapports réguliers et effectuera une surveillance afin d'assurer une conformité continue.

Imagerie diagnostique

En Ontario, quatre répertoires d'imagerie diagnostique stockent des images et des rapports d'examens tels que des radiographies, des résultats d'IRM, des tomodensitogrammes et des clichés mammaires. Ces examens sont effectués dans des hôpitaux et des cliniques privées à but lucratif (appelées ci-après établissements de santé autonomes). Les établissements de santé autonomes fournissent des services de diagnostic gratuitement

aux patients couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

En mars 2016, les quatre répertoires régionaux ne contenaient pas toutes les images provenant des établissements de santé autonomes ni les images spécialisées des hôpitaux :

- Les quatre répertoires régionaux ne contenaient que 40 % des images pouvant être téléversées à partie des établissements de santé autonomes en Ontario. Au moment de notre audit, les répertoires contenaient 3,6 millions d'images, et Cybersanté Ontario avait donc dépassé son objectif de 3,4 millions d'images, mais les données de 2013-2014 (l'exercice le plus récent pour lequel des données étaient disponibles au moment de notre audit) indiquent que près de 9 millions d'images diagnostiques avaient été produites par les établissements de santé autonomes à l'échelle de la province. Les images dans les répertoires provenaient de 29 % de tous les établissements de santé autonomes en Ontario, tandis que la tranche restante de 5,4 millions d'images avait été produite par des établissements que Cybersanté Ontario avait désignés comme n'étant pas en mesure de fournir des images diagnostiques parce qu'ils n'utilisaient pas de matériel numérique. Cybersanté Ontario n'a pas fait de suivi pour déterminer si certains de ces établissements s'étaient dotés depuis de matériel numérique. Par ailleurs, au moment de notre audit, Cybersanté Ontario ne prévoyait pas déterminer le nombre de nouvelles cliniques qui avaient ouvert leurs portes depuis 2011, ni inclure les images et rapports de ces cliniques.
- Toutes les images et tous les rapports pour les domaines de spécialité comme la cardiologie et l'ophtalmologie sont accessibles dans les hôpitaux, mais ne sont pas inclus dans les répertoires puisque, selon Cybersanté Ontario, le gouvernement n'a pas précisé qu'ils devaient l'être. Les professionnels de la santé à qui nous avons parlé ont mentionné que le fait de pouvoir accéder à ces images et rapports les aiderait grandement à prodiguer des soins aux patients.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que le répertoire central d'imagerie diagnostique contient des renseignements complets et exacts afin que les professionnels de la santé puissent prodiguer de meilleurs soins aux patients, Cybersanté Ontario, de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, doit :

- exiger que tous les établissements de santé autonomes en exploitation téléversent leurs images et rapports diagnostiques dans le répertoire;
- exiger que les images et rapports diagnostiques relatifs à des domaines de spécialité comme la cardiologie et l'ophtalmologie soient téléversés dans le répertoire, et déterminer la nécessité d'inclure d'autres rapports spécialisés.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO ET DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que le répertoire central d'imagerie diagnostique devrait contenir des renseignements complets et exacts. Le Ministère collaborera avec Cybersanté Ontario pour évaluer les coûts et la valeur associés à l'intégration de nouveaux établissements de santé autonomes qui ont ouvert leurs portes depuis 2011 et pour inclure ceux qui ont numérisé leurs opérations depuis. Il sera alors possible de déterminer, selon la valeur pour la population ontarienne, les établissements qui ne devraient pas être inclus. Le Ministère et Cybersanté Ontario veilleront à ce que les sommes investies afin d'intégrer les nouvelles cliniques et les établissements de santé autonomes qui ont récemment numérisé leurs opérations soient évaluées de façon appropriée dans le contexte de la nouvelle Stratégie numérique pour la santé du Ministère,

dès que celle-ci aura été approuvée. Le Ministère collaborera avec Cybersanté Ontario afin d'élaborer des options et des recommandations susceptibles d'éclairer les futures décisions du gouvernement par l'entremise du Conseil de la santé numérique.

Le Ministère et Cybersanté Ontario effectueront un examen avec des experts cliniciens et des partenaires de prestation des services afin de déterminer les rapports spécialisés à inclure. Dans le cadre de cet examen, ils estimeront les coûts et détermineront les exigences techniques à satisfaire pour ajouter cette information au répertoire d'imagerie diagnostique. Les montants à investir à cette fin seront évalués de manière appropriée dans le contexte de la nouvelle Stratégie du Ministère. Celui-ci collaborera avec Cybersanté Ontario afin d'élaborer des options et des recommandations susceptibles d'éclairer les futures décisions du gouvernement par l'entremise du Conseil de la santé numérique.

Services d'intégration

Chacun des trois centres de connexion régionaux, aux termes d'une entente contractuelle passée avec Cybersanté Ontario, est tenu de mettre en oeuvre un visualiseur de DSE régional et de s'assurer qu'il est adopté par les professionnels de la santé ciblés. Le visualiseur permet aux professionnels de la santé d'accéder en ligne aux renseignements sur la santé des patients, comme les sommaires de congé et les notes sur les patients, générés dans la même région pour les aider à prodiguer des soins aux patients.

Pour faire en sorte que les renseignements puissent être consultés, les hôpitaux et les autres organismes de soins de santé avaient jusqu'en mars 2014 pour téléverser des types particuliers de renseignements sur la santé des patients dans un répertoire central, notamment les sommaires de congé, les rapports sur les visites au service d'urgence, les rapports d'organismes communautaires et les avis de consentement des patients.

Cependant, comme le montre la **figure 8a**, en mai 2016 (soit plus de 2 ans après l'échéance), seulement 60 % environ des organismes de soins de santé relevant du centre de la région du grand Toronto avaient téléversé leurs renseignements sur la santé des patients, comparativement à seulement 30 % et 15 % des organismes ciblés pour les deux autres centres. Par conséquent, les professionnels de la santé ne pouvaient profiter d'un accès central à une grande partie des renseignements sur la santé des patients produits dans leur propre région ou dans les autres régions. En raison du taux de renseignements téléversés, les professionnels de la santé dans la région du Nord et de l'Est de l'Ontario n'avaient pas encore commencé à consulter les données cliniques dans le répertoire provincial, comme il est indiqué à la **figure 8b**.

Cybersanté Ontario s'attend à ce que le nombre cible d'établissements visés par les trois centres régionaux ajoutent tous les renseignements requis sur les patients à la base de données centrale d'ici 2017. En ce qui concerne les autres établissements, Cybersanté Ontario n'a pas encore fixé d'échéance pour l'ajout des renseignements sur les patients.

RECOMMANDATION 6

Pour que les professionnels puissent accéder par voie électronique à tous les renseignements dont ils ont besoin pour obtenir le profil médical complet de leurs patients et prodiguer à ceux-ci des soins de qualité en temps opportun, Cybersanté Ontario doit s'assurer que les administrateurs des hôpitaux régionaux connectent les systèmes de sorte que tous les organismes de soins de santé de leurs régions téléversent les données requises dans la base de données centrale.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Cybersanté Ontario accepte cette recommandation et travaillera avec le Ministère afin de repérer l'information à mettre à la disposition des professionnels de la santé en toute sécurité, en tenant dûment compte des coûts, des avantages

Figure 8a: État de la situation concernant le téléchargement de données cliniques dans un dépôt central par des organismes de soins de santé, mai 2016

Source des données : Cybersanté Ontario

	Date d'achèvement cible		Pourcentage d'organismes de soins de santé qui téléchargent des données cliniques[1]	
	Originale (2010)	**Révisée (2016)**	**En mars 2014[2] (%)**	**En mai 2016[3] (%)**
Région du grand Toronto	Mars 2014	Mars 2017	29	58
Sud-Ouest de l'Ontario	Mars 2014	Mars 2017	0	31
Nord et Est de l'Ontario	Mars 2014	Mars 2017	0	15

1. Les données cliniques comprennent, par exemple, des sommaires de congé et des notes sur les consultations ou les visites des patients.
2. Mesuré en fonction des objectifs originaux de 2010.
3. Mesuré en fonction des objectifs révisés de 2016.

Figure 8b: État de situation concernant les cliniciens inscrits aux fins de la consultation des données cliniques dans un dépôt central, mai 2016

Sources des données : Cybersanté Ontario

	Date d'achèvement cible		Pourcentage de cliniciens inscrits aux fins de la téléchargent des données cliniques[1]	
	Originale (2010)	**Révisée (2016)**	**En mars 2014[2] (%)**	**En mai 2016[3] (%)**
Région du grand Toronto	Mars 2013	Mars 2017	0	70
Sud-Ouest de l'Ontario	Mars 2014	Mars 2017	0	104[4]
Nord et Est de l'Ontario	Mars 2014	Mars 2017	0	0[5]

1. Les données cliniques comprennent, par exemple, des sommaires de congé et des notes sur les consultations ou les visites des patients.
2. Mesuré en fonction des objectifs originaux de 2010.
3. Mesuré en fonction des objectifs révisés de 2016.
4. Dans cette région, le nombre de cliniciens inscrits aux fins de la consultation des données cliniques a dépassé l'objectif fixé.
5. Aucune consultation de données cliniques n'a eu lieu, car la plupart des organismes de soins de santé de cette région n'avaient pas encore téléchargé de renseignements dans le dépôt central.

et de l'harmonisation avec la Stratégie numérique pour la santé, une fois que celle-ci aura été approuvée. Le Ministère collaborera avec Cybersanté Ontario afin d'élaborer des options et des recommandations susceptibles d'éclairer les futures décisions du gouvernement par l'entremise du Conseil de la santé numérique.

Cybersanté Ontario a pris des mesures pour mettre en place un processus rigoureux de surveillance et de suivi des organismes de soins de santé qui téléversent des données. Cybersanté Ontario exige actuellement que ses partenaires régionaux de prestation des services qu'ils déclarent tous les mois le nombre d'établissements qui téléversent des données et qui ont accès à la base de données. Suite à la mise en oeuvre du processus d'accord révisé, Cybersanté Ontario assure une surveillance plus robuste de ses partenaires pour que les régions ajoutent des données aux bases provinciales telles que le répertoire de documents cliniques, qui, en octobre 2016, contenait 54 millions de documents, ce qui représente une augmentation de 87 % par rapport à un an plus tôt, que les obstacles à la contribution soient bien compris, et que des plans d'action soient élaborés pour surmonter ces obstacles. Ainsi, les trois centres régionaux contribuent actuellement au dossier de santé électronique et consultent les données cliniques à l'appui des soins aux patients.

Système d'information sur les profils pharmaceutiques

Au moment de notre audit, de nombreux professionnels de la santé n'accédaient toujours pas, ou ne pouvaient accéder, à des renseignements centralisés sur les profils pharmaceutiques, tandis que d'autres pouvaient accéder uniquement à certains renseignements sur les profils pharmaceutiques de leurs patients. Les renseignements sur les profils pharmaceutiques de nombreux patients n'étaient même pas accessibles dans une base de données centrale.

Le Ministère, qui a hérité de la responsabilité du Système d'information sur les profils pharmaceutiques de Cybersanté Ontario en mai 2015, s'employait toujours à établir un répertoire central de l'information sur les profils pharmaceutiques des Ontariens lorsque nous avons achevé notre audit, à la fin du printemps 2016.

Jusqu'à ce que ce répertoire soit en place, les professionnels de la santé peuvent accéder à l'information contenue dans le système de demandes règlement des frais de médicaments au moyen d'un visualiseur mis au point en 2005. Cependant, malgré le visualiseur, les professionnels de la santé ne peuvent toujours pas accéder à des renseignements complets sur les profils pharmaceutiques de leurs patients, pour les raisons suivantes :

- Le système de demandes de règlement des frais de médicaments contient des dossiers pour seulement environ 40 % des patients en Ontario, notamment ceux dont les frais de médicaments sont couverts par des programmes de médicaments financés par des fonds publics – y compris les personnes de 65 ans et plus, les bénéficiaires de l'aide sociale, les bénéficiaires de services de soins à domicile qui participent au Programme de soins à domicile, et les personnes à qui ont été prescrits des médicaments très onéreux ou des stupéfiants. Les patients dont les médicaments sont payés par un régime d'assurance privé ou des programmes publics fédéraux (comme le programme de prestations aux anciens combattants) ou qui paient eux-mêmes leurs médicaments ne sont pas inclus.
- Avant une modification législative apportée en 2016, seuls certains professionnels de la santé étaient autorisés par la loi à consulter l'information sur les stupéfiants contrôlés délivrés.
- Aucun médecin, excepté ceux connectés au centre de la région du Sud-Ouest de l'Ontario, ne pouvait voir les données sur les médicaments administrés durant les hospitalisations. Les médecins devaient utiliser les différents systèmes locaux des hôpitaux pour accéder à ces renseignements.

Nous avons communiqué avec d'autres administrations canadiennes et avons constaté que la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard disposaient chacune d'un système d'information sur les profils pharmaceutiques qui comprenait des renseignements sur tous les médicaments pris par un patient, y compris les stupéfiants, pour soutenir la prise de décisions et faciliter la détection d'éventuelles interactions indésirables de médicaments.

Étant donné le peu de renseignements disponibles concernant les médicaments, durant la période allant d'avril 2015 à janvier 2016, seulement 30 % des quelque 12 500 professionnels de la santé autorisés à utiliser le visualiseur s'en servaient. Bien que la plupart des professionnels de la santé exerçant dans des hôpitaux pouvaient accéder au visualiseur de renseignements sur les profils pharmaceutiques, beaucoup d'autres ne le pouvaient pas. Les professionnels de la santé de seulement 20 des 100 centres de santé communautaires en Ontario avaient accès au visualiseur, et le Ministère ne prévoyait pas connecter les 80 autres centres. Par ailleurs, les pharmaciens qui délivrent des médicaments en milieu communautaire n'avaient pas accès au visualiseur. Le fait de ne pouvoir accéder aux profils pharmaceutiques complets au moyen du visualiseur limite la capacité des pharmaciens d'examiner et d'évaluer les médicaments que prend un patient à des fins de gestion des médi-

caments et pour éviter les possibles interactions indésirables de médicaments.

Après l'achèvement de nos travaux d'audit sur le terrain, le Ministère a indiqué qu'un répertoire central de l'information sur les profils pharmaceutiques avait été établi et était utilisé par les utilisateurs précoces autorisés du Sud-Ouest de l'Ontario, et il était prévu d'étendre l'accès à d'autres fournisseurs de soins de santé à partir de 2017. Le Ministère retirera alors le visualiseur Web d'information sur les profils pharmaceutiques. Il prévoit continuer à soutenir le visualiseur jusqu'à ce qu'un répertoire central pleinement opérationnel de l'information sur les profils pharmaceutiques soit disponible dans toute la province.

RECOMMANDATION 7

Pour que les professionnels de la santé puissent accéder à des renseignements complets sur les profils pharmaceutiques de leurs patients afin de minimiser les problèmes liés aux médicaments, comme les interactions indésirables de médicaments et les cas d'intoxication, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- inclure la totalité de l'information sur les médicaments pour tous les Ontariens dans le répertoire central de l'information sur les profils pharmaceutiques;
- établir des objectifs pour la connexion des professionnels de la santé de toute la province au répertoire central de l'information sur les profils pharmaceutiques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de regrouper l'information sur tous les médicaments administrés et prescrits aux patients dans un répertoire sécurisé accessible à tous les fournisseurs de soins de santé. C'est pourquoi il a élaboré une Stratégie des profils pharmaceutiques complets (SPPC), laquelle a été approuvée par le gouvernement. La SPPC est conçue pour tirer parti des actifs provinciaux existants financés par les fonds publics afin de maximiser les investissements et les réalisations actuelles du Ministère en Ontario, et d'offrir une valeur clinique aux patients et aux fournisseurs de soins de santé. Le Ministère adoptera une approche progressive qui commencera à porter fruit à court terme. Chaque étape de la SPPC doit faire l'objet d'une estimation des coûts et être approuvée par le gouvernement au fur et à mesure des travaux. Le Répertoire numérique des médicaments, qui a été élaboré durant l'étape initiale de la SPPC, est utilisé par les utilisateurs précoces autorisés du Sud-Ouest de l'Ontario, et il est prévu d'en étendre l'accès à d'autres fournisseurs de soins de santé à compter de 2017. Le Ministère veillera à ce que Cybersanté Ontario et ses partenaires régionaux établissent des cibles appropriées afin de connecter tous les fournisseurs de soins de santé de la province à ce répertoire au fur et à mesure qu'il deviendra pleinement opérationnel.

Tout au long des étapes subséquentes de la SPPC, le Ministère assurera l'harmonisation avec la nouvelle Stratégie numérique pour la santé. Les données sur les médicaments qui ne sont pas financées par le Ministère ne font pas partie des actifs du gouvernement. Le Ministère devra donc travailler avec les fournisseurs de soins de santé, les assureurs du secteur privé, les décideurs et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario afin de mettre pleinement en oeuvre la SPPC. Il s'emploiera à élaborer des options et des recommandations visant à éclairer les futures décisions du gouvernement.

4.4 De nombreux facteurs ont retardé la mise en oeuvre complète des dossiers de santé électroniques

4.4.1 Les organismes de soins de santé ne sont pas tenus de participer aux projets de DSE

La participation des professionnels de la santé est essentielle à la mise en oeuvre des DSE, mais ni le Ministère ni les RLISS, qui financent beaucoup des organismes de soins de santé fournissant des soins de santé directs, ne les obligent à participer à l'initiative, exception faite d'un petit nombre de projets, dont Panorama. Leur participation est principalement volontaire.

Les RLISS concluent des ententes de financement avec les organismes de soins de santé de leur région respective, comme les hôpitaux, les centres d'accès aux soins communautaires et les centres de santé communautaires. Aux termes des ententes de financement, les organismes doivent utiliser des solutions technologiques qui sont compatibles avec le plan provincial des DSE – mais les ententes n'exigent pas que les organismes participent aux systèmes de DSE ou qu'ils fournissent à ceux-ci de l'information médicale. Par conséquent, les organismes de soins de santé financés peuvent choisir de ne pas verser de données médicales dans les divers répertoires, comme il est discuté à la **section 4.3**.

Dans le cas du Système d'information de laboratoire, le Ministère avait initialement prévu obliger tous les laboratoires communautaires et laboratoires d'hôpitaux à participer au Système, mais il ne l'a jamais fait.

Le Ministère et Cybersanté Ontario croyaient que les professionnels de la santé décideraient de leur propre chef de participer à l'initiative en voyant les avantages révélés par les études de réalisation des avantages menées à l'égard de divers systèmes de DSE, et beaucoup d'entre eux fournissent activement des données à ces systèmes et participent à leur mise en oeuvre à l'échelle de la province.

Le Ministère a également indiqué que, selon un examen de la mise en oeuvre des DSE dans d'autres grandes administrations effectué par un expert-conseil en 2015, l'approche « descendante » consistant à rendre obligatoire la participation aux projets de DSE a donné de bons résultats seulement dans des circonstances limitées – elle a fonctionné dans les administrations où l'environnement organisationnel permettait le recours à une telle approche, mais elle s'est avérée inefficace dans la plupart des autres administrations.

Selon nous, la participation volontaire, dans le contexte actuel de la « priorité aux patients » en matière de santé, nuit au succès de l'Initiative des DSE en Ontario, car il n'y a aucune assurance que les renseignements cliniques contenus dans le système seront complets. Le cas échéant, les professionnels de la santé n'auront pas accès à tous les renseignements sur leurs patients.

4.4.2 Des exigences normalisées n'ont pas été établies au début de l'initiative

Il aurait été prudent d'établir, dès le début de l'Initiative des DSE, des exigences standard pour les systèmes de DSE mis en oeuvre par les organismes de soins de santé, afin de permettre l'intégration des systèmes et de faciliter le téléversement des données par les organismes à l'échelle de la province. Il aurait alors été facile de faire ensuite la transition vers des fonctions élargies qui s'avèrent d'une importance cruciale, alors qu'il est presque impossible de faire converger de multiples systèmes sans avoir d'abord convenu d'exigences de base. Une normalisation initiale aurait pu faciliter et, éventuellement, rendre moins onéreuse la connexion des divers systèmes.

Dans le même ordre d'idées, il est ressorti de l'examen de 2014 de la stratégie de cybersanté que les différentes solutions liées au DSE dont se dotent des professionnels de la santé et des organismes du secteur élargi de la santé sont généralement conformes à la stratégie élargie de cybersanté, mais que certains de ces systèmes pourraient être

incompatibles avec d'autres systèmes de DSE et créer des difficultés.

Beaucoup d'organismes de soins de santé et de professionnels de la santé en Ontario – par exemple des hôpitaux et des médecins en soins primaires – avaient déjà investi dans leurs propres systèmes électroniques de gestion des dossiers de santé des patients lorsque l'Initiative des DSE a été annoncée par la province. Ces organismes ont choisi la solution technologique qui répondait le mieux aux besoins de leur personnel et de leurs patients, sans se soucier de sa compatibilité avec les systèmes d'autres organismes.

Même après le lancement de l'Initiative des DSE, les RLISS n'ont pas obligé les organismes de soins de santé qu'ils financent à adopter des systèmes technologiques communs. Par exemple, chaque hôpital pouvait faire un choix parmi 14 différents fournisseurs pour mettre en oeuvre le système d'information qui, selon lui, répondait à ses besoins.

De même, le Ministère n'a pas exigé que tous les médecins exerçant en milieu communautaire (comme les médecins de famille) utilisent un logiciel normalisé de dossiers médicaux électroniques. Les médecins qui souhaitent gérer électroniquement les renseignements sur la santé de leur patient peuvent le faire en utilisant le logiciel de leur choix. Selon OntarioMD, une filiale en propriété exclusive de l'Ontario Medical Association, quelque 80 % des données sur la santé des patients sont conservées sous forme de dossiers médicaux électroniques dans des ordinateurs se trouvant dans des cabinets de médecins, et ces données s'avèrent essentielles pour l'Initiative des DSE.

De 2009-2010 à 2015-2016, le Ministère a versé à OntarioMD environ 410 millions de dollars pour la prise de mesures visant à inciter les médecins exerçant en milieu communautaire à adopter le logiciel de l'un des 17 fournisseurs certifiés (ce nombre avait été ramené à 13 au moment de notre audit, et à 10 après notre audit, en raison de la fusion de fournisseurs). Un fournisseur est certifié si son logiciel satisfait aux spécifications provinciales destinées à permettre l'intégration à d'autres systèmes de DSE, comme le Système d'information de laboratoire et les systèmes de production de rapports des hôpitaux. Chaque médecin ayant adopté un logiciel certifié de dossiers médicaux électroniques a reçu un versement ponctuel et des subventions mensuelles totalisant 29 800 $, en fonction de l'atteinte de certains jalons. Le gouvernement n'exigeait pas que tous les médecins en soins primaires utilisent un logiciel de fournisseur certifié, de sorte que les médecins se servant d'un logiciel non certifié pouvaient choisir de modifier leur système (éventuellement) en vue d'accéder aux divers systèmes de DSE et de téléverser des données sur les patients, ou alors de renoncer entièrement à la capacité d'accéder à ces systèmes et d'y téléverser des renseignements. OntarioMD ne recueille pas d'information sur le nombre de médecins qui choisissent des logiciels provenant de fournisseurs non certifiés.

Nous avons effectué des recherches pour déterminer si, dans d'autres provinces, l'approbation initiale de 17 fournisseurs certifiés constituait une pratique courante de la mise en oeuvre de systèmes de dossiers de patients dans les cabinets de médecins. Nous avons constaté que cinq autres provinces avaient approuvé un nombre de fournisseurs certifiés se situant entre un et neuf, soit un nombre inférieur à celui observé en Ontario. Le Ministère a expliqué qu'il voulait donner plus de choix aux médecins dans la sélection des systèmes certifiés de dossiers des patients.

Compte tenu du grand nombre de systèmes de dossiers de patients dans les cabinets de médecins, il est difficile de récupérer des renseignements similaires sur les patients provenant de la dizaine de systèmes certifiés, parce que les divers logiciels traitent les mêmes données de différentes façons. Par ailleurs, étant donné que les médecins n'utilisent pas tous des systèmes de logiciels certifiés, ceux-ci n'ont pas tous la même facilité à accéder aux renseignements médicaux stockés centralement en Ontario, comme les analyses en laboratoire et les images diagnostiques. Les résultats de notre sondage indiquent que certains médecins ont dû

transférer les dossiers de leurs patients d'un système certifié à un autre en conséquence des fusions de fournisseurs, comme il est noté plus haut, ce qui leur a coûté beaucoup de temps et d'argent et a peut-être réduit le temps disponible pour les soins aux patients.

Cybersanté Ontario prévoit dépenser 366 millions de dollars pour intégrer les différents systèmes utilisés dans le secteur de la santé – le projet des Services d'intégration est la composante la plus onéreuse de l'Initiative des DSE.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer de la participation de l'ensemble des organismes et des fournisseurs de soins de santé à l'Initiative des dossiers de santé électroniques, et pour confirmer la compatibilité des systèmes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- modifier les ententes de service afin d'exiger la participation aux projets et le téléversement de données dans le cadre de l'Initiative des dossiers de santé électroniques;
- établir des normes de compatibilité, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère et Cybersanté Ontario conviennent que l'interopérabilité des systèmes est essentielle au succès continu de l'Initiative des dossiers de santé électroniques. Le Ministère procédera avec prudence afin de rendre obligatoires l'utilisation des systèmes et la participation aux projets au fur et à mesure que la technologie évoluera et que des mesures seront prises pour répondre aux préoccupations des intervenants et pour tenir compte de la complexité des systèmes.

Le Ministère cherchera des occasions de mettre en oeuvre les exigences relatives à la participation à l'Initiative des DSE, y compris l'adoption des messages et des normes de données reconnus par l'industrie et la nécessité de suivre l'évolution de la technologie utilisée en tenant compte des coûts, des avantages et de l'harmonisation avec la Stratégie numérique pour la santé, une fois qu'elle aura été approuvée. Le Ministère élaborera des options et des recommandations visant à éclairer les futures décisions du gouvernement, par exemple en créant des moyens d'action tels que des règlements ou en modifiant les modèles de financement de base et, dans la mesure du possible, les ententes de service.

4.4.3 Les difficultés de nature politique et législative ne sont pas toujours réglées en temps opportun

Les difficultés de nature politique et législative pouvant empêcher la mise en oeuvre de certains projets de DSE ne sont pas toujours prises en compte à l'avance, ce qui contribue aux retards.

Dans un cas, au moment de notre audit, des médecins ne pouvaient demander par voie électronique des analyses en laboratoire dans le Système d'information de laboratoire de l'Ontario parce que la réglementation exigeait que les médecins signent physiquement les demandes d'analyses. Une modification de la réglementation est donc requise pour permettre aux médecins de demander des analyses par voie électronique, ce qui ferait en sorte d'accélérer le processus et de réduire le risque d'erreurs de transcription.

De même, les médecins et les autres professionnels de la santé ne pouvaient pas tous accéder à l'information sur les stupéfiants, car la *Loi de 2010 sur la sécurité et la sensibilisation en matière de stupéfiants* devait être modifiée pour autoriser l'accès aux renseignements sans demande écrite dans les cas où le professionnel de la santé n'est pas la personne ayant prescrit et délivré la substance à l'origine. L'annulation de cette exigence concernant l'accès à l'information sur les stupéfiants aide à éviter la prescription de médicaments pouvant avoir des effets indésirables pour les patients. Ce problème a été réglé au moyen d'une modification à cette Loi, qui a été proclamée en juin 2016.

RECOMMANDATION 9

Pour que toutes les fonctions du Système d'information de laboratoire de l'Ontario soient opérationnelles et que toutes les futures tâches relatives aux systèmes de dossiers de santé électroniques soient exécutées avec succès, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit d'abord déterminer les politiques et les règlements pouvant avoir une incidence sur celles-ci, puis s'employer à les modifier en tenant compte des échéanciers des projets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il a fourni et il continuera de fournir le soutien législatif et stratégique requis pour les projets de DSE clés. Dans le cadre de la Stratégie numérique pour la santé, le Ministère cherchera des occasions de déterminer les futures exigences législatives et stratégiques à l'appui des initiatives de santé numériques.

4.4.4 Une meilleure surveillance des fournisseurs de services contractuels est requise

Au moment de notre audit, Cybersanté Ontario avait conclu des ententes avec quelque 30 organismes de soins de santé, les coûts des services contractuels totalisant environ 200 millions de dollars, pour l'exécution de divers aspects de l'Initiative des DSE dans la province.

Les ententes établissent des exigences particulières, comme les responsabilités des organismes, le financement devant être fourni, les produits finaux à livrer et la déclaration régulière de renseignements sur le rendement, comme le nombre d'utilisateurs inscrits, les utilisateurs actifs, les connexions et les délais de traitement.

De précédents examens de Cybersanté Ontario ont révélé que celui-ci ne procédait pas à une surveillance adéquate de ses fournisseurs de services contractuels. Par exemple, il était ressorti d'un examen stratégique de Cybersanté Ontario et de la stratégie générale de cybersanté en 2014 que l'organisme bénéficierait d'une surveillance plus rigoureuse et plus disciplinée de ses partenaires du secteur de la santé. L'examen suggérait que l'organisme mette en place des structures officielles pour régir le processus décisionnel et prendre des mesures de redressement au besoin, établir une évaluation et une production de rapports disciplinées, et instaurer des paramètres pour mesurer les progrès.

De même, le groupe d'audit interne de Cybersanté Ontario qui a procédé à un audit de la surveillance des ententes contractuelles par l'organisme entre 2011 et 2014 a mentionné des problèmes de gouvernance et de surveillance dans un rapport publié en août 2015, notamment les suivants :

- Les produits livrables et les étapes des projets établis dans les ententes n'étaient pas liés au financement versé aux partenaires de soins de santé. Les paiements étaient plutôt fondés sur des montants prévus.
- Cybersanté Ontario avait payé des partenaires de soins de santé sans avoir d'abord examiné le caractère approprié des factures ou sans s'être assuré que les produits livrables avaient été obtenus.

Outre les problèmes déjà recensés dans ces examens, nous avons constaté que Cybersanté Ontario n'exigeait pas que les organismes de soins de santé avec lesquels il avait conclu des contrats rendent des comptes relativement à des mesures de rendement fondées sur des résultats. En fait, les mesures de rendement comprises dans les ententes étaient principalement fondées sur des extrants et liées à des indicateurs comme le volume d'utilisateurs actifs, le nombre d'utilisateurs inscrits et le pourcentage d'analyses en laboratoire fournies. Les indicateurs axés sur les résultats, tels que la satisfaction des utilisateurs ainsi que la réduction des visites répétées aux salles d'urgence, du nombre d'analyses inutilement reproduites et des cas d'interactions indésirables de médicaments, peuvent

aider Cybersanté Ontario à déterminer si les objectifs des projets sont atteints.

Il convient de mentionner que, pour améliorer la surveillance, Cybersanté Ontario a mis sur pied en février 2016 un groupe chargé d'assurer la gestion des contrats et la surveillance de tous les services contractuels.

RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que les partenaires de prestation des services respectent les exigences contractuelles, Cybersanté Ontario doit modifier les ententes afin d'y inclure des mesures de rendement fondées sur les résultats et des objectifs connexes pour les divers projets des dossiers de santé électroniques, et recueillir cette information pour déterminer si les objectifs de projet sont atteints.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Cybersanté Ontario accepte cette recommandation. Bien que les projets initiaux de mise en oeuvre avec les partenaires de prestation des services comprennent des mesures de production, une fois que les éléments fondamentaux auront été mis en place, Cybersanté Ontario travaillera avec des entités telles que Qualité des services de santé Ontario afin d'établir des indicateurs fondés sur les résultats — y compris la satisfaction des utilisateurs ainsi que la réduction du nombre de visites répétées aux services d'urgence, de nouvelles analyses inutiles et d'interactions indésirables des médicaments — et de déterminer si les avantages des projets sont réalisés au fil du temps.

4.4.5 Une réduction du financement annuel a nui à la capacité de réaliser les objectifs des projets

Les dépenses de Cybersanté Ontario au titre de son fonctionnement et des projets de DSE dépendent du financement annuel que lui fournit le Ministère. Lorsque le montant de son budget annuel change, Cybersanté Ontario doit modifier l'ordre de priorité de ses plans de travail afin de respecter le budget, ce qui peut avoir une incidence sur l'achèvement des projets. Par exemple, le financement approuvé de Cybersanté Ontario a été ramené de 426 millions de dollars en 2014-2015 à environ 300 millions en 2016-2017. Par conséquent, Cybersanté Ontario a indiqué dans son plan d'activité annuel 2016-2017 qu'il avait modifié un objectif lié au Système d'information de laboratoire de l'Ontario : on visait dorénavant l'inclusion de 85 % de tous les volumes d'analyses en laboratoire en Ontario dans le système, au lieu de 90 %. Il convient de mentionner que la réduction du financement était attribuable en partie à l'instauration de contraintes financières à l'échelle du gouvernement ainsi qu'au retrait de fonds lié à OntarioMD, dont la responsabilité incombe dorénavant au Ministère.

4.5 L'utilisation des systèmes est inférieure aux attentes et doit être mieux mesurée

Un système de technologie de l'information peut être considéré comme un succès s'il a été mis en place dans les limites budgétaires et les délais prévus, s'il répond aux besoins des utilisateurs et s'il est effectivement utilisé. Il est donc primordial que les professionnels de la santé adhèrent aux projets de DSE, parce qu'ils doivent adopter la technologie et l'intégrer à leurs activités quotidiennes pour faire en sorte que les systèmes produisent tous les avantages prévus.

Le fait de savoir qui a accès aux systèmes et aux données qu'ils contiennent aide Cybersanté Ontario à déterminer les possibilités d'accroître la sensibilisation et de soutenir les utilisateurs, de sorte que des avantages soient obtenus pour le système de soins de santé. Les patients peuvent alors recevoir en temps opportun des soins de santé de meilleure qualité, ce qui comprend des éléments comme une amélioration des diagnostics et de la gestion des

maladies, ainsi qu'une diminution des cas d'interactions indésirables de médicaments.

4.5.1 Les données sur l'utilisation ne sont pas fiables ou utiles

Cybersanté Ontario établit des objectifs en matière d'utilisateurs actifs pour ses divers projets afin d'évaluer les taux d'adoption, mais nous avons des préoccupations quant à la manière dont Cybersanté Ontario définit « utilisateur actif », à la fiabilité des taux d'utilisation active et au type de données sur l'utilisation recueillies.

Différentes définitions d'« utilisateur actif » sont appliquées

Selon la définition d'Inforoute Santé du Canada (Inforoute), un « utilisateur actif » est une personne qui accède à au moins deux domaines ou sites contenant des renseignements médicaux sur des patients, et ce, au moins une fois par mois. Notre recherche a révélé que d'autres provinces canadiennes appliquent également cette définition.

La direction de Cybersanté Ontario nous a informés que l'organisme employait deux définitions d'« utilisateur actif ». L'une est semblable à celle d'Inforoute, sauf que l'utilisateur doit accéder à un site au lieu de deux, et il considère également comme un utilisateur actif une personne qui accède au système à au moins trois reprises dans un trimestre. Il est ressorti de nos discussions avec Inforoute que celle-ci acceptait aussi cette dernière définition, selon laquelle un professionnel de la santé qui accède à un site à trois reprises dans le premier mois et qui n'y accède pas au cours des deux mois suivants du trimestre est considéré comme un utilisateur actif. Compte tenu de l'environnement technologique actuel, ces définitions concernant l'utilisation active semblent s'appuyer sur des taux d'utilisation très bas.

Cybersanté Ontario passe des contrats avec d'autres organismes, notamment des laboratoires et des administrateurs de répertoires et de connectivité, appelés partenaires de prestation de soins de santé, qui sont chargés de faire le suivi de l'utilisation. Cybersanté Ontario s'attend à ce que ces partenaires appliquent sa définition d'« utilisateur actif », mais ce n'est pas toujours le cas. Diverses définitions ont été employées pour des bases de données ou des systèmes similaires, et les définitions ont changé au fur et à mesure de l'évolution des systèmes. Compte tenu de ces facteurs, il est difficile de comparer l'utilisation entre les systèmes ou de mesurer les tendances en matière d'utilisation.

Étant donné que Cybersanté Ontario n'a pas établi dès le départ une définition précise devant être obligatoirement appliquée par les partenaires de prestation de soins de santé, ceux-ci ont, dans le passé, employé une variété de définitions d'« utilisateur actif » selon les projets, notamment les suivantes : une fois par mois, une fois par mois dans la plus récente période de 90 jours, une fois dans les six derniers mois, et trois fois dans un trimestre. Étaient également compris dans la catégorie des utilisateurs actifs ceux qui connaissaient leur mot de passe ou qui s'en souvenaient, ou qui avaient demandé au centre de soutien technique de réinitialiser leur mot de passe. Ce n'est qu'en novembre 2015 que Cybersanté Ontario a demandé aux quatre répertoires d'imagerie diagnostique en Ontario d'appliquer la définition d'Inforoute concernant l'utilisation active, selon laquelle les professionnels de la santé doivent accéder au système à au moins trois reprises dans un trimestre. Au moment de notre audit, trois des quatre répertoires l'avaient fait, tandis que le quatrième continuait d'appliquer sa définition d'« utilisateur actif », soit une personne qui a accédé au système une fois dans les six derniers mois. En raison de l'application de différentes définitions, il serait inutile de résumer les résultats d'utilisation pour les quatre répertoires d'imagerie diagnostique en Ontario.

Il est ressorti d'un rapport sur la réalisation des avantages, produit en mai 2016 par des experts-conseils externes à la demande de Cybersanté Ontario, que la province se trouve dans une

situation semblable à celle de l'Australie, de l'Allemagne et du Royaume-Uni – toutes ces administrations cherchaient à déterminer la valeur de la mise en oeuvre d'initiatives de DSE onéreuses sans avoir une connaissance exacte des taux d'adoption et d'utilisation.

En janvier 2016, Cybersanté Ontario et les trois hôpitaux qui administrent les centres de connexion régionaux ont entrepris un projet visant à actualiser la définition liée à l'objectif d'utilisation active par établissement de soins. Le projet permettra d'acquérir une meilleure compréhension de l'utilisation selon le type d'établissement de soins de santé et la fréquence d'utilisation. Cela aura une incidence sur le Système d'information de laboratoire et le système d'imagerie diagnostique, étant donné que les professionnels de la santé peuvent accéder aux données de ces systèmes au moyen du visualiseur de DSE des centres de connexion. Cybersanté Ontario prévoit présenter ce travail à son conseil d'administration à l'automne 2016, après l'achèvement de nos travaux d'audit sur le terrain.

Les données sur les utilisateurs actifs peuvent ne pas être entièrement fiables

Les données sur les utilisateurs actifs que Cybersanté Ontario recueille et communique au Ministère pourraient être surestimées, comme c'est le cas pour les renseignements sur les utilisateurs actifs qui se rapportent au Système d'information de laboratoire. Cybersanté Ontario a indiqué au Ministère que 55 400 utilisateurs actifs distincts s'étaient connectés au système en 2015-2016. Cependant, ce nombre pourrait être surestimé étant donné que, par exemple, un même professionnel de la santé qui s'est connecté à trois différentes reprises à partir d'un hôpital, d'un centre de connexion régional et d'un cabinet de médecin serait comptabilisé comme autant d'utilisateurs distincts. Après que nous avons porté cette question à l'attention de Cybersanté Ontario, l'organisme a analysé les données sur les utilisateurs de 2015-2016 et a identifié quelque 7 500 utilisateurs qui s'étaient connectés à partir de multiples points d'accès. En l'absence de données fiables sur les utilisateurs actifs, on peut laisser passer des occasions d'orienter les efforts d'adoption et de formation vers des secteurs précis.

Les données sur l'utilisation ne sont pas suffisamment détaillées ou recueillies de manière uniforme

Cybersanté Ontario ne recueille pas toujours les données sur l'utilisation active selon l'établissement de soins de santé ou le type de professionnel de la santé, des critères qui permettraient de cibler les efforts pour accroître l'utilisation. Une utilisation accrue du système signifie qu'un plus grand nombre de patients peuvent profiter du fait que les professionnels de la santé qui leur prodiguent des soins accèdent plus rapidement aux renseignements sur leur santé. Lors d'une réunion tenue en décembre 2015, le conseil d'administration de Cybersanté Ontario a reconnu que les professionnels de la santé qui travaillent dans des établissements différents accèdent probablement aux DSE à des fréquences différentes. Par exemple, un urgentiste utilisera sans doute le système plus souvent qu'un médecin en soins primaires, qui conserve déjà les dossiers de la plupart de ses patients dans son cabinet.

Pour le projet des Services d'intégration, l'hôpital responsable et administrateur du centre de connexion dans le Sud-Ouest de l'Ontario surveille le taux d'utilisation par établissement de soins, comme les hôpitaux, les établissements de soins primaires, les établissements de soins communautaires et les bureaux de santé publique. Il surveille également le taux d'utilisation selon le type de professionnels de la santé, comme les médecins de famille, les technologues en imagerie, les médecins spécialistes ou les pharmaciens. Cependant, l'hôpital responsable et administrateur du centre de connexion dans la région du grand Toronto ne tenait pas de données sur l'utilisation selon le type de professionnel de la santé, et Cybersanté Ontario n'exigeait pas que des données semblables soient recueillies par tous les hôpitaux responsables et

administrateurs de centres de connexion. Par conséquent, l'hôpital responsable et administrateur du centre de connexion dans la région du grand Toronto ne pouvait déterminer le type de professionnels de la santé qu'il devrait cibler relativement aux taux d'adoption.

Dans le même ordre d'idées, ces critères n'étaient pas appliqués de façon globale à l'information sur l'utilisation pour le Système d'information de laboratoire, et il n'était donc pas possible de déterminer comment le système était utilisé par les professionnels de la santé travaillant dans divers services d'hôpitaux et dans les cabinets de médecins exerçant en milieu communautaire. Par ailleurs, tandis que l'hôpital responsable du Sud-Ouest de l'Ontario suit la ligne directrice d'Inforoute consistant à établir le taux d'utilisation préliminaire à 20 % des utilisateurs inscrits, celui de la région du grand Toronto établit son objectif comme étant 20 % des utilisateurs anticipés, ce qui, dans la majorité des cas, représente un nombre inférieur.

Ce manque d'uniformité quant aux types de données recueillies et aux objectifs fixés en matière d'utilisation fait en sorte qu'il est difficile d'effectuer des analyses et de déceler les tendances ou les habitudes d'utilisation pour déterminer les secteurs où des efforts plus importants sont requis en vue d'accroître l'adoption et l'utilisation, afin que les médecins puissent prodiguer des soins de meilleure qualité à leurs patients.

4.5.2 Des objectifs d'utilisation ne sont pas établis ou les objectifs ne sont pas atteints

La mesure de l'utilisation d'un système de DSE peut aider à déterminer si les niveaux d'adhésion sont suffisamment élevés pour entraîner une amélioration des soins aux patients et la réalisation de gains d'efficience. Elle peut aussi faciliter l'identification des organismes de soins de santé et des types de professionnels de la santé devant être ciblés lorsque les taux d'utilisation sont inférieurs aux objectifs.

Dans le cas du projet des Services d'intégration, outre le taux d'utilisation, Cybersanté Ontario mesure le taux d'inscription, qui est l'étape précédant celle de l'utilisation. Pour ce projet, Cybersanté Ontario suit l'objectif initial d'Inforoute concernant les utilisateurs actifs, qui est de faire en sorte que 10 % à 20 % des utilisateurs inscrits deviennent des utilisateurs actifs, ce taux cible étant ensuite majoré au fil du temps à mesure que l'accès au service s'élargit.

Le projet de connectivité dans la région du grand Toronto n'a pas atteint l'objectif d'utilisateurs inscrits dans les délais prévus. À l'origine, Cybersanté Ontario souhaitait que l'hôpital responsable inscrive 40 540 professionnels de la santé au plus tard en mars 2013. L'hôpital n'a atteint ce nombre qu'en janvier 2016, soit près de trois ans plus tard. Par ailleurs, en avril 2016, seulement 13 % des utilisateurs inscrits dans la région du grand Toronto se servaient du visualiseur régional.

Dans le cas du Système d'information de laboratoire, Cybersanté Ontario ne surveille pas les taux d'utilisation pour le système dans son entier, mais recueille des données sur l'utilisation à partir des différents points d'accès, comme les systèmes d'information des hôpitaux et le visualiseur provincial. Au moyen de ces renseignements, nous avons estimé que 34 % des professionnels de la santé inscrits avaient utilisé le Système d'information de laboratoire en 2014-2015, contre 37 % en 2015-2016. Toutefois, ni Cybersanté Ontario ni le Ministère n'avaient fixé de cible concernant le nombre d'utilisateurs du Système d'information de laboratoire, qui aurait pu être fondé sur l'objectif d'Inforoute, soit un taux initial de 20 %, graduellement majoré au fil du temps. Cybersanté Ontario a plutôt fixé des cibles relatives au nombre d'utilisateurs pour les projets de connectivité en tant qu'indicateur de l'accès aux différents systèmes d'information (comme le Système d'information de laboratoire et le système d'imagerie diagnostique) auxquels les utilisateurs peuvent accéder dans le cadre des projets de connectivité. Cependant, cette mesure n'indiquerait pas les cas dans lesquels les

médecins continuent d'accéder aux résultats des analyses de laboratoire par des moyens autres que les projets de connectivité lorsqu'ils contournent les visualiseurs régionaux. Certains médecins reçoivent déjà les résultats des analyses par voie électronique directement des grands laboratoires qui fournissent ce service en dehors de l'Initiative des DSE.

Étant donné que le Système d'information de laboratoire est entièrement fonctionnel depuis 2006 et qu'il est accessible aux fins d'une utilisation clinique depuis 2012, on aurait pu raisonnablement s'attendre à un taux d'utilisation plus élevé en 2015-2016.

Dans le cas du système d'imagerie diagnostique, Cybersanté Ontario n'a établi d'objectifs concernant les utilisateurs pour aucun des quatre répertoires régionaux d'imagerie diagnostique. Comme pour le Système d'information de laboratoire, Cybersanté Ontario a plutôt établi des objectifs liés aux projets de connectivité en tant qu'indicateurs de l'accès aux systèmes disponibles, y compris le système d'imagerie diagnostique. Selon les données sur l'utilisation en 2015-2016 déclarées par chacun des répertoires régionaux, en moyenne, 7 600 professionnels de la santé ont accédé à chaque répertoire, et l'utilisation réelle par région allait de 2 % à 36 % des utilisateurs inscrits. Même si certains médecins exerçant en milieu communautaire peuvent aussi accéder aux images diagnostiques grâce aux visualiseurs régionaux dans leurs cabinets lorsqu'ils utilisent des systèmes de dossiers médicaux électroniques, ces systèmes locaux ne sont pas tous compatibles avec les visualiseurs régionaux.

RECOMMANDATION 11

Pour orienter dans la bonne direction les efforts visant à promouvoir les projets des dossiers de santé électroniques et pour accroître l'adoption des systèmes, Cybersanté Ontario doit :

- établir et communiquer une définition uniforme d'« utilisateur actif » qui s'appliquera à l'échelle de la province;
- établir des objectifs d'augmentation de l'utilisation active pour chaque projet à mesure que s'accroît le nombre d'utilisateurs inscrits qui obtiennent l'autorisation d'accéder aux services;
- recueillir des données sur l'utilisation réelle par utilisateur unique et par point d'accès, et comparer régulièrement ces données aux objectifs fixés afin de repérer les secteurs où une sous-utilisation justifie la prise de mesures.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Cybersanté Ontario accepte cette recommandation et convient qu'il devrait y avoir une définition uniforme du terme « utilisateur actif ». Il utilise actuellement les deux définitions de ce terme qui sont approuvées par Inforoute Santé du Canada, soit les professionnels de la santé qui accèdent au système au moins trois fois par trimestre ou une fois par mois. Les partenaires de prestation de services de toute la province utilisent l'une ou l'autre de ces définitions dans leurs rapports depuis novembre 2015. Cybersanté Ontario travaillera avec ses partenaires afin de déterminer la définition la plus représentative et de communiquer une définition uniforme à l'échelle de la province.

Cybersanté Ontario s'emploiera avec le Ministère à élaborer un plan afin d'établir des objectifs d'augmentation du nombre d'utilisateurs inscrits. Il a établi des objectifs annuels dans les ententes conclues avec ses partenaires, effectué un examen exhaustif des utilisateurs actuels et dressé des profils des grands utilisateurs et des petits utilisateurs, qui aideront à fixer des objectifs de croissance appropriés.

Cybersanté Ontario élaborera un plan de mise en oeuvre des outils de mesure afin de recueillir des données sur l'utilisation réelle par utilisateur unique et par point d'accès ainsi que d'autres types de données sur l'utilisation. Il comparera ensuite ces données aux objectifs

fixés, ce qui lui permettra de repérer les secteurs où une sous-utilisation justifie la prise de mesures.

4.5.3 Des médecins n'utilisent pas les systèmes de DSE accessibles

Nous avons interviewé et sondé un échantillon de médecins en Ontario pour déterminer s'ils étaient au fait des projets de DSE et évaluer leur utilisation de ceux-ci. Seulement 12 % des médecins qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils utilisaient pleinement les systèmes disponibles. Les raisons les plus couramment mentionnées pour expliquer la non-utilisation des systèmes étaient le manque de sensibilisation à l'égard des systèmes ou le fait de ne pas savoir comment les utiliser, la possibilité d'obtenir les renseignements requis d'une autre source, et des obstacles technologiques.

Nous discutons de ces questions dans les sections qui suivent.

Des professionnels de la santé ignorent quelles sont les fonctionnalités des projets de DSE

La plupart des médecins qui ont répondu à notre sondage étaient au fait de l'existence des systèmes en question (le Système d'information de laboratoire, le système d'imagerie diagnostique, le Système d'information sur les profils pharmaceutiques, les centres de connexion, les dossiers médicaux électroniques dans les cabinets de médecins et la cybersanté des consommateurs), mais 35 % d'entre eux ont indiqué qu'ils ne savaient pas comment utiliser ces systèmes.

Dans le même ordre d'idées, différents professionnels de la santé que nous avons interviewés ont mentionné qu'ils ignoraient quelles étaient les fonctionnalités du Système d'information de laboratoire. En outre, nous avons effectué un suivi auprès d'un échantillon de participants à un projet de diffusion restreinte concernant le répertoire central d'imagerie médicale et avons constaté que, dans certains cas, les participants eux-mêmes n'étaient pas au courant du projet ou de ses capacités.

Cybersanté Ontario a élaboré une stratégie de communication provinciale, mais celle-ci ne contient pas de détails sur les domaines de responsabilité des différentes parties et sur les délais d'achèvement. Par conséquent, il est difficile de s'assurer que tous les professionnels de la santé peuvent obtenir plus rapidement des renseignements plus complets sur leurs patients.

Les besoins des professionnels de la santé ne sont pas comblés

Les professionnels de la santé que nous avons interviewés ont dit que la récupération des résultats d'analyses dans le Système d'information de laboratoire prenait beaucoup de temps parce qu'ils devaient d'abord saisir le nom du patient, et ensuite repérer l'analyse dans tous les résultats fournis, y compris certaines analyses demandées par d'autres médecins. On pourrait remédier à ce problème en ajoutant une fonction d'interrogation à l'intention des praticiens, qui n'avait pas été incluse dans le système à l'origine en raison de préoccupations liées à la confidentialité, de questions d'ordre juridique et de problèmes techniques détectés à l'étape de la mise en l'essai. La fonction n'était toujours pas disponible au moment de notre audit.

Un autre obstacle mentionné renvoyait à la législation : la loi exige que les laboratoires délivrent dans un délai raisonnable les résultats au médecin qui a présenté la demande. Étant donné que les médecins n'utilisent pas tous des logiciels de dossiers médicaux électroniques qui satisfont aux normes provinciales de certification, il existe un risque que certains médecins ne reçoivent pas les résultats d'analyses en laboratoire par l'entremise du Système d'information de laboratoire dans les délais requis.

Enfin, 38 % des médecins qui ont répondu à notre sondage ont dit qu'ils n'avaient pas besoin d'accéder aux systèmes de DSE parce qu'ils pouvaient obtenir les données à partir d'autres sources.

L'environnement des technologies de l'information n'est pas pleinement pris en compte

Nous avons cherché à savoir pourquoi seulement 13 % environ des utilisateurs enregistrés aux fins de l'utilisation du visualiseur du centre de connexion dans la région du grand Toronto consultaient les données dans le système. Les professionnels de la santé que nous avons interviewés nous ont dit que le chargement des données dans le visualiseur prenait beaucoup de temps. Le système a été conçu de manière à ce que le chargement des données se fasse en quelques secondes, mais le temps réel de chargement dans la région du grand Toronto au début de 2016 pouvait aller jusqu'à trois minutes, ce qui représente un long délai dans la plupart des établissements de soins de santé où les activités de déroulent à un rythme rapide. Cybersanté Ontario a expliqué que ce lent temps de réponse était attribuable à plusieurs facteurs, dont certains étaient liés au rendement du système et relevaient de Cybersanté Ontario, alors que d'autres étaient liés aux configurations de la technologie dans les hôpitaux. En ce qui concerne les hôpitaux, aucune évaluation approfondie des systèmes des différents établissements n'a été effectuée avant l'intégration de ceux-ci au visualiseur régional. La conséquence de cette absence d'évaluation s'est manifestée uniquement après l'achèvement du travail d'intégration.

Dans le cas du Système d'information de laboratoire, nous avons constaté que des médecins estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'accéder à ce système pour obtenir des résultats d'analyses, peut-être parce que les grands laboratoires communautaires transmettent directement ces résultats aux médecins par le truchement des dossiers médicaux électroniques.

En ce qui concerne le système d'imagerie diagnostique, deux hôpitaux ont travaillé avec Cybersanté Ontario, en 2015, sur des projets pilotes visant à déterminer s'il était pertinent de stocker des images d'électrocardiogrammes et d'échocardiogrammes (deux examens cardiologiques non invasifs) dans le répertoire d'imagerie diagnostique. À l'un des établissements ou les essais ont été menés, le projet pilote relatif aux électrocardiogrammes a permis d'économiser environ 780 heures de travail administratif, ce qui s'est traduit par des économies annuelles de 16 000 $. Dans le même ordre d'idées, les 2 établissements ont déclaré que les temps de lecture avaient été ramenés de plus de 5 jours à seulement 1 jour, et que le volume d'électrocardiogrammes reproduits avait été réduit d'environ 50 %. Cybersanté Ontario n'avait pas mené à terme le projet pilote portant sur les échocardiogrammes en raison de difficultés technologiques. Au moment de notre audit, Cybersanté Ontario a indiqué que les rapports des établissements ayant participé au projet pilote étaient archivés dans le répertoire de la région concernée. Cependant, pour tous les autres hôpitaux, les deux types d'images n'avaient pas à être inclus dans les répertoires régionaux.

De même, en mars et en décembre 2015, Cybersanté Ontario a effectué un suivi auprès d'un échantillon de professionnels de la santé qui ont mis à l'essai un module du répertoire central d'imagerie diagnostique en 2014 afin de déterminer les raisons pour lesquelles ils n'utilisaient pas le module aussi souvent que prévu. Les professionnels de la santé ont dit que le répertoire n'était pas suffisamment intégré à leurs propres systèmes, qu'il nécessitait un ensemble supplémentaire de mots de passe pour s'y connecter, et qu'il ne donnait pas accès aux images diagnostiques produites par des établissements de santé autonomes. Au moment de notre audit, Cybersanté Ontario n'avait pas apporté de modifications à ce module.

Quarante-cinq pour cent des médecins qui ont répondu à notre sondage ont mentionné d'autres obstacles technologiques pouvant expliquer les bas taux d'adoption, comme les processus de connexion laborieux, l'impossibilité de trouver l'information facilement, la navigation difficile dans certaines pages et des problèmes de compatibilité.

Dans l'ensemble, la participation aux projets de DSE aurait pu être plus élevée si le Ministère

et Cybersanté Ontario avaient mieux compris les besoins des utilisateurs et l'environnement des technologies de l'information, et s'il avait effectué une planification suffisante en fonction de ceux-ci.

RECOMMANDATION 12

Pour améliorer la participation aux projets existants et nouveaux relatifs aux dossiers de santé électroniques afin que les professionnels de la santé puissent prodiguer de meilleurs soins aux patients, Cybersanté Ontario et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (dans le cas du Système d'information sur les profils pharmaceutiques) doivent :

- examiner les raisons expliquant les faibles taux de participation et préparer un plan d'action pour remédier aux causes profondes des taux d'utilisation peu élevés;
- actualiser la stratégie de communication dans le but de préciser les rôles, les responsabilités et les échéanciers pour chaque projet;
- mettre en oeuvre la fonction d'interrogation à l'intention des praticiens dans le Système d'information de laboratoire de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Cybersanté Ontario et le Ministère acceptent cette recommandation et souscrivent aux observations de la vérificatrice générale. Après l'audit de la vérificatrice générale, Cybersanté Ontario a mis en place des processus pour ramener le temps de chargement à moins de quatre secondes pour 76 % des établissements de la région du grand Toronto. Il a également effectué un examen approfondi des utilisateurs actuels et des profils des grands et des petits utilisateurs, et il utilisera cette information pour promouvoir une adoption accrue au moyen de méthodes mieux adaptées. Une stratégie détaillée sera élaborée afin d'accroître le nombre d'utilisateurs actifs, en tenant compte de l'emplacement des utilisateurs et des modalités de visualisation des DSE, et afin de repérer les gains d'efficience ainsi que les actifs et les secteurs sur lesquels concentrer les efforts de contribution et de visualisation.

Le Ministère élabore actuellement sa Stratégie numérique pour la santé et, une fois approuvés, les rôles et responsabilités seront clarifiés et communiqués.

RÉPONSE DE CYBERSANTÉ ONTARIO

Cybersanté Ontario accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Les résultats des analyses de laboratoire du Système d'information de laboratoire de l'Ontario sont actuellement récupérés par des professionnels de la santé à partir de plusieurs sources, dont deux visualiseurs cliniques et certains dossiers médicaux électroniques (DME) certifiés.

Cybersanté Ontario a mis à l'essai la fonction d'interrogation à l'intention des praticiens en 2015, et les leçons apprises ont été intégrées au Système d'information de laboratoire qui doit être mis en oeuvre en 2017-2018. Une fois que les fournisseurs de DME certifiés auront apporté les modifications nécessaires et que les cliniciens utilisant les DME certifiés auront mis à niveau leurs systèmes en conséquence, ils pourront recevoir automatiquement les rapports sur leurs patients grâce à la fonction d'interrogation à l'intention des praticiens.

Annexe 1 : Principaux événements liés à l'Initiative des dossiers de santé électroniques en Ontario, 1999–2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des renseignements fournis par Cybersanté Ontario et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Date	Événement
Juin 1999	• La Commission de restructuration des services de santé présente au ministre de la Santé et des Soins de longue durée le Plan d'action concernant la gestion de l'information sur la santé en Ontario. • Le Plan d'action recommande une accélération des investissements en matière d'information et de technologie afin d'améliorer la collecte, la communication et l'analyse des renseignements sur les soins de santé. • Le Plan d'action recommande également l'établissement d'une entité autonome et indépendante chargée d'exercer un solide leadership central, de gérer la mise en oeuvre du Plan d'action et de distribuer les ressources financières.
2001	• Le gouvernement du Canada crée et finance Inforoute Santé du Canada (Inforoute), une société autonome à régie partagée et sans but lucratif. • Inforoute a pour but de fournir des dossiers de santé électroniques (DSE) à 50 % des Canadiens au plus tard en 2010, et à l'ensemble des Canadiens dès 2016.
2002	• Le gouvernement de l'Ontario met sur pied l'Agence des systèmes intelligents pour la santé (ASIS). • L'ASIS, qui amorce ses activités en avril 2003, a pour mandat de soutenir les programmes du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Elle entreprend des travaux relatifs à un réseau de données privé en vue de connecter la collectivité médicale de l'Ontario.
2004	• Le Ministère crée la Direction du programme de cybersanté, qui est chargée d'établir et de maintenir une stratégie de cybersanté ainsi que de surveiller son exécution, ce qui comprend la mise au point d'applications et de bases de données pour les DSE.
Avril 2007	• Le Ministère élabore un plan directeur de cybersanté qui donne un aperçu général et énonce les exigences sur le plan technologique.
Septembre 2007	• Le Ministère et l'ASIS signent une affirmation de leur protocole d'entente. • L'ASIS a pour mandant de fournir « l'infrastructure provinciale sécurisée et intégrée de technologie de l'information permettant la communication électronique entre les fournisseurs de services de santé de l'Ontario ».
Mai 2008	• Le gouvernement approuve la stratégie provinciale de cybersanté.
Septembre 2008	• En vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur les sociétés de développement*, le gouvernement de l'Ontario crée Cybersanté Ontario en regroupant les activités et les responsabilités de l'ASIS et de la Direction du programme de cybersanté au sein d'un organisme « chargé de tous les aspects de la cybersanté en Ontario, y compris la création d'un dossier de santé électronique pour tous les Ontariens ». • Le gouvernement de l'Ontario établit le premier conseil d'administration de Cybersanté Ontario; aucun des membres de l'ASIS n'est invité à y siéger. Le premier ministre nomme le président du conseil d'administration.
Mars 2009	• Cybersanté Ontario publie son plan stratégique 2009-2012 en matière de cybersanté. • Le plan stratégique décrit les activités devant être entreprises, établit 2015 comme date cible de la livraison d'un système de DSE, et mentionne trois priorités cliniques : la gestion du diabète, la gestion des médicaments et les temps d'attente.
Avril 2009	• Le Ministère et Cybersanté Ontario signent un protocole d'entente et un accord de paiement de transfert qui établissent leurs obligations redditionnelles respectives.
Octobre 2009	• Le vérificateur général publie son rapport spécial sur l'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario. • L'audit révèle l'absence d'un plan stratégique complet, une surveillance défaillante et une lente progression des projets, ainsi qu'un recours excessif aux services d'experts-conseils externes.
Juin 2010	• Le Ministère transmet à Cybersanté Ontario une lettre de mandat selon laquelle l'organisme doit concentrer ses efforts sur 12 projets essentiels à la mise en oeuvre d'un système de DSE.
Décembre 2010	• Le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement approuve la présentation de Cybersanté Ontario qui fait état de la compréhension qu'a l'organisme des projets et produits livrables clés requis pour achever la mise en oeuvre des éléments fondamentaux du système de DSE.

Date	Événement
Septembre 2012	• Cybersanté Ontario met fin au contrat du fournisseur responsable du Registre des cas de diabète, ce qui donne lieu à une sentence arbitrale s'élevant à 26,9 millions de dollars.
Mars 2013	• Le Ministère met fin aux travaux de Cybersanté Ontario relatifs au Système d'information sur les profils pharmaceutiques.
Mars 2014	• À la demande du Ministère, un rapport fondé sur l'examen stratégique de l'état de la situation concernant la cybersanté est produit. L'examen, effectué par deux anciens fonctionnaires de l'Ontario, englobe le Ministère, Cybersanté Ontario et toutes les autres parties participant à l'établissement d'un DSE pour tous les Ontariens au plus tard en 2015.
Novembre 2014	• Cybersanté Ontario publie le plan directeur révisé de cybersanté, qui établit un cadre commun et une terminologie uniforme afin de répondre aux besoins en matière de services opérationnels, de renseignements sur la santé et de solutions techniques.
Mars 2015	• Le Ministère crée un nouvel organisme, le Conseil de l'investissement et de la viabilité en matière de cybersanté, présidé par le sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée et composé de représentants du Ministère, de certains RLISS et de Cybersanté Ontario. • Date d'échéance pour l'achèvement des 12 projets clés relatifs aux DSE énumérés dans la lettre de mandat transmise en 2010 à Cybersanté Ontario.
Mai 2015	• Le Ministère assume la responsabilité du Système d'information sur les profils pharmaceutiques et remanie celui-ci. Le Système était toujours en cours de développement au moment de notre audit.
Juillet 2015	• Cybersanté Ontario publie sa stratégie de connectivité, qui décrit comment l'information sur les soins de santé sera connectée pour constituer le système de DSE de demain.
Avril 2016	• Publication du rapport de l'expert-conseil chargé, conformément à la Directive concernant les organismes et les nominations, de procéder à un examen du mandat de Cybersanté Ontario.

Annexe 2 : Description, avantages éventuels et état d'avancement en mars 2016 des 12 projets prévus relatifs aux dossiers de santé électroniques (DSE) en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des renseignements fournis par Cybersanté Ontario et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Projets*	Description des composantes	Avantages éventuels ou réalisés	État d'avancement en mars 2016
1.	Système d'information de laboratoire de l'Ontario	Connecte les hôpitaux, les laboratoires communautaires, les laboratoires de santé publique et les professionnels de la santé pour permettre la communication sécuritaire par voie électronique des demandes d'analyses en laboratoire et des résultats d'analyses. Ce que cela signifie pour le patient : Un médecin de famille peut, par exemple, accéder par voie électronique aux résultats d'une analyse de sang peu importe le lieu où il a été effectué en Ontario.	Un accès plus rapide aux résultats d'analyses pour les professionnels de la santé, une meilleure surveillance des antécédents des laboratoires et de l'évolution des traitements, et une réduction du nombre d'analyses en laboratoire inutiles.	En cours
2.	Imagerie diagnostique	Permet aux fournisseurs de soins de santé d'accéder par voie électronique aux images et rapports diagnostiques des patients. Ce que cela signifie pour le patient : Une radiographie prise à un hôpital de North Bay et le rapport qui l'accompagne peuvent être consultés par voie électronique par un médecin exerçant à Toronto.	Élimination du besoin de transférer physiquement les images à un médecin, réduction des temps d'attente pour les examens et les résultats grâce à un accès plus rapide, et réduction des examens en double et inutiles.	En cours
3.	Services d'intégration	Connecte tous les différents systèmes de DSE au moyen d'une approche normalisée. Ce que cela signifie pour le patient : Les professionnels de la santé profitent d'un accès sécuritaire par voie électronique à divers renseignements sur la santé des patients qui sont conservés dans divers systèmes.	Une prestation de soins en temps plus opportun, car les professionnels de la santé peuvent accéder rapidement aux données sur les patients peu importe le moment ou le lieu où les examens ont été effectués.	En cours
4.	Système d'information sur les profils pharmaceutiques	La base de données électronique permet aux médecins de prescrire de nouveaux médicaments par voie électronique, et permet aux médecins, aux pharmaciens et au personnel infirmier d'accéder par voie électronique à l'information sur les patients, y compris les médicaments qui leur sont prescrits. Ce que cela signifie pour le patient : Dans le cas où un patient est inconscient à son arrivée au service d'urgence d'un hôpital, le médecin traitant peut accéder au système pour voir les médicaments que prend le patient et déterminer les médicaments pouvant lui être administrés de manière à éviter des effets indésirables.	Possibilité d'accéder à l'information sur les médicaments lorsque les patients sont incapables de communiquer, réduction de l'information répétée, et prévention d'effets indésirables de médicaments.	La responsabilité du projet a été transférée de Cybersanté Ontario au Ministère en mai 2015

	Projets*	Description des composantes	Avantages éventuels ou réalisés	État d'avancement en mars 2016
5.	Registre des cas de diabète	Système électronique pour gérer le traitement du diabète en permettant aux professionnels de la santé d'accéder aux demandes de règlement de l'Assurance-santé de l'Ontario et aux résultats d'analyses en laboratoire ainsi qu'en produisant des rappels et des rapports pour les rendez-vous, et pour gérer les soins aux patients conformément aux lignes directrices recommandées. Ce que cela signifie pour le patient : Une gestion active du diabète se traduit par une diminution des complications comme les maladies du coeur, la cécité et l'insuffisance rénale, ce qui entraîne une réduction des coûts liés au traitement des personnes diabétiques.	Réduction du nombre d'analyses en laboratoire, accès plus facile et plus rapide aux résultats d'analyses en laboratoire, rappels et alertes pour réduire le nombre de rendez-vous omis, et diminution du nombre de visites au service d'urgence.	Cybersanté Ontario a annulé le projet en septembre 2012
6.	Programme de cybersanté pour les médecins	Programme de cybersanté visant à fournir un financement et du soutien aux fournisseurs de soins de santé en milieu communautaire pour qu'ils adoptent des systèmes de dossiers médicaux électroniques. Les systèmes de dossiers médicaux électroniques permettent aux médecins de recueillir, de gérer et de communiquer par voie électronique des renseignements médicaux. Ce que cela signifie pour le patient : Les médecins de famille peuvent accéder aux DSE des patients à partir de leurs ordinateurs de bureau pour examiner les résultats d'analyses en laboratoire et les images diagnostiques des patients, en vue de faciliter la prise de décisions cliniques et de créer des gains d'efficience découlant de l'obtention plus rapide des renseignements requis sur les patients.	Un accès rapide dans les cabinets de médecins à tous les résultats d'examens des patients, comme les analyses de sang, les radiographies, les résultats d'IRM et les rapports d'hôpitaux. Cela permet aux médecins d'obtenir une image complète de l'état de santé des patients et peut réduire le temps requis pour effectuer un renvoi vers un autre médecin ou un spécialiste.	En cours
7.	Registres de consentement des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	Base de données où sont conservés les renseignements sur les patients, les fournisseurs de soins de santé et les utilisateurs de l'ensemble du système de DSE. L'information sur un patient est liée à un profil unique relatif à cette personne, peu importe les examens qui ont été effectués, le lieu où les examens ont été exécutés et l'identité de son médecin. Les renseignements permettant d'identifier un patient, comme son numéro de carte santé, sont stockés pour permettre de relier les renseignements aux résultats d'examens. L'information sur les fournisseurs est stockée pour s'assurer que les médecins et les autres fournisseurs de soins de santé autorisés ont accès comme il se doit aux dossiers des patients. Les patients peuvent préciser qui peut accéder à ses renseignements médicaux et qui ne peut pas y accéder.	Réduction du temps pris pour chercher l'information sur les patients dans différentes sources, diminution du nombre d'examens répétés, et renforcement de la sécurité et de la protection des renseignements personnels.	En cours

	Projets*	Description des composantes	Avantages éventuels ou réalisés	État d'avancement en mars 2016
8.	Portails des clients, des fournisseurs et des utilisateurs	Un visualiseur sur le Web qui permet aux professionnels de la santé d'accéder en temps réel et dans un seul lieu aux renseignements médicaux sur les patients sous forme électronique. Ce que cela signifie pour le patient : Le fait que les médecins puissent se servir des portails pour consulter les résultats d'analyses en laboratoire, les radiographies et les autres images peut entraîner une réduction des temps d'attente et du nombre d'examens inutilement répétés, et ainsi améliorer la qualité des soins.	Amélioration de la communication et de la transition des soins pour les patients, réduction du nombre d'analyses en laboratoire et de tests diagnostiques répétés, et accès rapide aux renseignements requis sur la santé des patients.	En cours
9.	Cybersanté des consommateurs	Les patients peuvent accéder par voie électronique, à partir de leurs ordinateurs personnels, aux renseignements concernant leur santé. Ce que cela signifie pour le patient : Un patient peut consulter en tout temps, par exemple, les résultats d'une analyse de sang qu'il a subie, en se connectant au système à partir de son domicile; cela aide les personnes à participer à la gestion de leur état de santé.	Réduction du nombre de visites chez le médecin pour obtenir des résultats d'examen.	Aucun plan jusqu'ici
10.	Panorama	Système provincial de vaccination et de gestion des pandémies qui surveille et stocke sous forme électronique l'information sur la vaccination des enfants dans les garderies et les écoles, et la vaccination des enfants dans les cliniques de santé publique. Ce que cela signifie pour le patient : Un enfant s'entaille gravement un doigt avec un clou rouillé et doit recevoir des soins médicaux. Dans un tel cas, le médecin peut accéder aux antécédents vaccinaux de l'enfant pour déterminer s'il doit recevoir une injection antitétanique, selon la date de la dernière vaccination, ce qui peut éviter l'administration inutile d'une nouvelle injection.	Diminution du temps requis pour consulter les antécédents vaccinaux des patients, et prévention de l'administration en double de vaccins.	Le système contient uniquement les dossiers de vaccination d'enfants d'âge scolaire
11.	Gestion des maladies chroniques	Système de gestion des maladies chroniques qui fait intervenir la connexion et la communication des éléments des dossiers de santé électroniques provinciaux pour permettre aux professionnels de la santé d'accéder aux renseignements sur les patients aux fins de la prestation de soins à ceux-ci. Ce que cela signifie pour le patient : Cela aide les médecins à accéder aux résultats d'examens des patients et à d'autres renseignements médicaux, comme les électrocardiogrammes, en vue de faciliter la gestion des maladies chroniques et de prévenir une détérioration de l'état de santé d'un patient.	Renforcement de la sécurité des patients et des mesures de prévention, et amélioration de la gestion des patients ayant une maladie chronique et des résultats pour ceux-ci.	En cours
12.	Services de technologie	Services de technologie de base qui contribuent au fonctionnement harmonieux et fiable des systèmes et bases de données liés aux DSE. Ce que cela signifie pour le patient : Les systèmes de DSE fonctionnent bien et les temps d'interruption sont réduits au minimum, ce qui fait en sorte que les DSE sont toujours accessibles.	Les données des DSE sont communiquées aux fournisseurs et aux utilisateurs sur le réseau privé sécurisé de Cybersanté Ontario et au moyen de connexions Internet chiffrées.	Terminé

* Projets énumérés dans la lettre de mandat transmise par le Ministère à Cybersanté Ontario en 2010.

Section 3.04 Emploi Ontario

1.0 Résumé

Emploi Ontario offre une série de programmes conçus pour fournir des services d'emploi et de formation aux chercheurs d'emploi et aux employeurs, une formation en apprentissage aux élèves à la recherche d'une accréditation et d'un emploi dans un métier spécialisé, ainsi que des compétences en littératie et en numératie aux personnes n'ayant pas la formation de base nécessaire à l'obtention d'un emploi. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (le Ministère) finance ces programmes et des organismes tiers en assurent la prestation dans la majorité des cas.

Pour appuyer la croissance économique de la province et voir à ce que les Ontariens obtiennent un emploi viable à long terme, il importe que ces programmes répondent aux besoins actuels et futurs du marché du travail de l'Ontario. Au cours de la dernière décennie, le taux de chômage annuel de l'Ontario (6,8 % en 2015) a concordé globalement avec le taux de chômage national, mais le taux de chômage des jeunes en Ontario (14,7 % en 2015) a constamment surpassé de deux points de pourcentage le taux de chômage national.

D'après notre audit, les principaux programmes offerts par Emploi Ontario ne sont pas efficaces pour aider les Ontariens à trouver un emploi à temps plein. Bien que le Ministère en soit à reconcevoir certains de ses programmes actuels, il faut prêter davantage attention à la performance de tels programmes et à leur pertinence. Le Ministère doit précisément prendre d'autres mesures pour accroître les taux d'achèvement des apprentis et aider les personnes à conserver un emploi à long terme dans leur domaine de formation. Nous avons également remarqué que le Ministère ne dispose pas en temps opportun de l'information détaillée sur le marché du travail dont il a besoin pour améliorer les programmes actuels et en concevoir de nouveaux afin de répondre aux besoins actuels et futurs en main-d'oeuvre de l'Ontario. Voici quelques-uns des principaux problèmes que nous avons perçus :

- **La majorité des clients des programmes d'emploi et de formation ne parviennent pas à trouver un emploi à temps plein dans la carrière qu'ils ont choisie.** Le programme Services d'emploi, lequel relève d'Emploi Ontario, a pour objectif de trouver un emploi viable à long terme aux clients. Or, à l'achèvement de ce programme en 2015-2016, seuls 38 % des clients étaient employés à temps plein et 14 % seulement avaient trouvé un emploi dans leur domaine de formation, un emploi de professionnel ou un poste qui leur convenait mieux que celui

occupé avant le programme. De même, dans le programme Deuxième carrière qui relève d'Emploi Ontario et dont l'objectif consiste à recycler dans les emplois à forte demande les travailleurs sans emploi ou mis à pied, 35 % des clients ont déclaré avoir un emploi une fois le programme achevé, mais seuls 17 % avaient un emploi à temps plein, et seuls 10 % avaient un emploi dans leur domaine de formation, un emploi de professionnel ou un poste qui leur convenait mieux à l'achèvement du programme.

- **Les paiements versés en trop aux clients qui n'achèvent pas leur programme ne sont pas recouvrés.** Dans le cadre du programme Deuxième carrière qui relève d'Emploi Ontario, les participants qui obtiennent des fonds pour se recycler mais omettent de participer à ce programme assidument ou de présenter les reçus s'y rapportant sont tenus de rembourser le Ministère. Or, au cours des trois derniers exercices, les sommes que les participants auraient dû rembourser mais qui ont été radiées car elles étaient irrécouvrables se sont chiffrées à 26,6 millions de dollars.
- **Moins de la moitié des personnes qui amorcent un programme d'apprentissage en Ontario l'achèvent.** Le taux d'achèvement moyen des apprentis en Ontario (de 2011-2012 à 2015-2016) s'établissait à environ 47 %. Le taux d'achèvement dans les métiers à accréditation facultative était considérablement inférieur à celui des métiers à accréditation obligatoire (35 % contre 59 %). Nous n'avons pu comparer les résultats d'achèvement avec ceux d'autres provinces parce qu'elles utilisent différentes méthodes pour calculer les taux d'achèvement des apprentis.
- **Le Ministère doit améliorer son analyse des motifs pour lesquels les taux d'achèvement de la formation en apprentissage sont bas et les moyens par lesquels corriger la situation.** Le Ministère n'examine pas les taux d'achèvement des apprentis par fournisseur de formation en classe ou employeur et n'effectue pas de compilation et d'analyse distincte des résultats d'enquête (de la majorité des questions) pour les participants qui ont achevé et abandonné leur programme d'apprentissage. Pourtant, de telles analyses permettraient au Ministère de discerner, parmi les fournisseurs de la formation en classe et en milieu de travail, ceux qui ne préparent peut-être pas les apprentis à la réussite, puis d'évaluer les motifs pour lesquels les apprentis n'achèvent pas leur formation en apprentissage. Après avoir analysé les taux d'achèvement de la formation en apprentissage par employeur, nous avons constaté parmi les employeurs ayant parrainé au moins 50 apprentis depuis le début du programme qu'environ une centaine accusaient un faible taux de réussite (c.-à-d. moins de 20 % des apprentis qu'ils parrainaient achevaient leur formation en apprentissage), mais que ces derniers prenaient néanmoins une part active à la formation d'environ 4 800 apprentis.
- **L'aide financière consentie aux employeurs peut ne pas favoriser l'accréditation des apprentis.** En 2015-2016, environ 60 % (205 millions de dollars) du financement de la formation en apprentissage a été versé aux employeurs en conjuguant un crédit d'impôt pour la formation et l'apprentissage, une prime à la signature et une prime à l'achèvement. Les deux premiers types d'aide financière appuient les apprentis qui entreprennent un programme, mais ne sont pas liés aux employeurs qui veillent à ce que les apprentis achèvent le programme. Le montant de la prime d'achèvement, lequel est davantage en phase avec l'objectif du Ministère d'accroître le nombre d'apprentis qui obtiennent leur accréditation, équivaut à la moitié du montant de la prime à la signature.
- **Le nombre d'apprentis à risque d'inachèvement demeure élevé, malgré la mise en oeuvre d'une stratégie de surveillance.**

Le Ministère a amorcé la surveillance des apprentis à risque en novembre 2014. À cette époque, 16 350 apprentis étaient considérés comme à risque d'inachèvement de leur formation en apprentissage. Dans environ 68 % de ces cas, la situation s'est réglée par la sortie des apprentis du système, ce qui a eu pour effet d'épurer la base de données du Ministère. Cependant, en juin 2016, le nombre d'apprentis à risque s'élevait à 39 000, dont 20 800 avaient été identifiés selon la définition en vigueur en novembre 2014 et 18 200 de plus qui ont été identifiés suivant la définition élargie. Quelle que soit la définition appliquée, le nombre d'apprentis à risque s'est accru pendant la dernière année et demie depuis l'instauration de la stratégie de surveillance.

- **La surveillance de la formation en apprentissage exercée par le Ministère est restreinte.** Bien que le Ministère dispose de processus en place afin d'évaluer les qualifications des employeurs lorsque ceux-ci présentent une demande de formation d'apprenti, il appartient aux employeurs de déclarer volontairement les changements qui risquent d'influer sur leur capacité de donner une formation suffisante, comme une modification au nombre de formateurs disponibles par rapport au nombre d'apprentis. Les membres du personnel des bureaux locaux du Ministère que nous avons visités durant notre audit nous ont confirmé que leur participation auprès des employeurs est très restreinte et fait remarquer qu'ils rendaient visite aux employeurs essentiellement lorsque des plaintes étaient reçues. En ce qui touche la formation en classe, le Ministère évalue si les agents de prestation de la formation disposent des outils et ressources pour donner les cours lorsque leur financement est approuvé la première fois, après quoi il n'exerce une surveillance que si des plaintes sont formulées. Le personnel ministériel a fait savoir qu'il n'évalue pas directement les qualifications des instructeurs, ne vérifie pas si les cours sont donnés en conformité au cursus, et ne compare pas les taux de réussite aux examens de qualification par agent de prestation de la formation afin de discerner ceux qui obtiennent des taux d'échec élevés.
- **Le Ministère ne dispose pas des données nécessaires de sorte que les programmes d'Emploi Ontario répondent aux besoins actuels et futurs en main-d'oeuvre.** Le Ministère ne fait ni la collecte, ni l'analyse de l'information régionale sur l'offre et la demande des qualifications de la main-d'oeuvre en vue de discerner les emplois où se fera sentir une pénurie de travailleurs spécialisés. D'après le Ministère, les sources fiables d'information à l'échelle du secteur sur les besoins prévus de main-d'oeuvre chez les employeurs sont peu nombreuses. Le Ministère publie bel et bien chaque mois de l'information sur le marché du travail (comme le taux de chômage par région métropolitaine ou le taux de croissance de l'emploi selon le niveau de scolarité le plus élevé et par grands groupes de professions), mais celle-ci ne se rapporte précisément ni à des emplois, ni à des métiers en particulier, de sorte que ni l'offre, ni la demande dans certaines professions ne peuvent être évaluées. En outre, le Ministère fait rapport tous les quatre ans de la probabilité d'obtenir un emploi dans diverses professions en Ontario. Or, dans d'autres provinces comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, on fait rapport de la demande projetée par profession sur 10 ans et on actualise celle-ci à une fréquence annuelle et semestrielle, respectivement.

Le présent rapport renferme 18 recommandations comportant 35 mesures de suivi.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie le travail qu'effectuent le Bureau de la vérificatrice générale et son

personnel pour examiner les programmes et services d'Emploi Ontario. Il attache de l'importance aux observations et recommandations formulées dans le présent audit.

Alors que le réseau d'Emploi Ontario a appuyé près d'un million d'Ontariens en 2015-2016, y compris plus de 122 800 employeurs à l'échelle de la province, nous reconnaissons la possibilité de transformer le système d'emploi et de formation de l'Ontario afin de mieux répondre aux besoins des clients, d'améliorer les résultats et de cibler plus efficacement nos ressources.

Nous demeurons résolus à ce que les clients acquièrent les compétences requises pour se trouver un emploi, ce qui comprend l'offre de soutiens efficaces aux apprentis pour les aider à terminer leur formation et à obtenir le statut de compagnon. Le Ministère entreprend un programme de transformation multidimensionnel à long terme pour moderniser et intégrer les programmes provinciaux d'emploi et de formation.

Pour donner suite aux recommandations du Comité d'experts pour le développement d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée, le Ministère élabore et met en oeuvre une stratégie afin d'aider la population active à s'adapter aux demandes actuelles et futures dans une économie du savoir axée sur la technologie.

Le Ministère s'est engagé à examiner et à améliorer constamment les résultats des clients et à harmoniser les programmes avec les demandes actuelles et futures du marché du travail. Pour ce faire, il a entrepris les mesures suivantes :

- renforcer le soutien de la technologie de l'information afin d'exercer une gestion plus efficace des dossiers des clients, et réduire le nombre et le montant des paiements excédentaires qui leur sont versés;
- explorer des sources nouvelles et enrichies d'information sur le marché du travail afin de déterminer les professions à forte demande et d'améliorer la planification interne;
- examiner les soutiens offerts par les employeurs à la formation des apprentis afin de relever les taux d'achèvement et d'accroître les occasions d'apprentissage;
- renforcer les critères de suivi des apprentis afin d'identifier ceux qui bénéficieraient d'une intervention et d'un soutien précoces pour qu'ils puissent achever leur formation dans les délais prévus.

Le Ministère compte examiner le cadre de mesure du rendement pour les programmes d'Emploi Ontario afin de faire un suivi des lignes directrices des programmes et de voir à ce qu'elles favorisent des emplois viables à long terme pour les clients. Il entend aussi publier les données sur les résultats afin d'appuyer l'engagement du gouvernement à l'égard des données ouvertes.

2.0 Contexte

2.1 Emploi Ontario

Emploi Ontario propose des services d'emploi et de formation ainsi que de l'information connexe aux chercheurs d'emploi et aux employeurs. Les services offerts aux chercheurs d'emploi sont les répertoires d'emplois, le counseling professionnel, la formation en vue des métiers spécialisés, l'acquisition de compétences fondamentales telles que la littératie de même que l'aiguillage vers d'autres services relatifs à l'emploi. Pour leur part, les employeurs ont accès à des services tels que l'affichage d'un poste dans le site Web Guichet emplois du Ministère, de même que la présentation d'une demande d'incitatifs pour embaucher des personnes, former des apprentis au sein de métiers spécialisés et donner une formation supplémentaire aux membres de leur personnel.

Le 31 mars 2016, il y avait 27 programmes et services relevant d'Emploi Ontario et leur presta-

tion était assurée par 400 fournisseurs de services tiers. Trois de ces programmes (Prestations d'aide au travail indépendant, Service d'emplois d'été, Fonds d'aide à l'emploi pour les jeunes) ont été abolis en 2015-2016 et tirent à leur fin. Les programmes et services sont classés dans les quatre catégories suivantes :

- **Emploi et formation**—dix programmes ou services qui apportent un soutien aux personnes à la recherche d'un emploi ainsi que des incitatifs et subventions aux employeurs.
- **Apprentissage**—neuf programmes ou services afin que les travailleurs obtiennent le bagage requis de formation en cours d'emploi et en classe pour obtenir leur accréditation et exercer un métier spécialisé.
- **Compétences fondamentales**—deux programmes ou services constitués d'une mise à niveau des compétences en littératie et en numératie chez les personnes dépourvues de la formation de base nécessaire à l'obtention d'un emploi, ainsi que de bourses destinées aux professionnels formés à l'étranger qui achèvent des programmes dans les collèges et universités pour assimiler les normes canadiennes qui s'appliquent à leur profession.
- **Marché du travail**—six programmes ou services propices à la planification et au renforcement de la capacité en lien avec l'emploi et la formation à l'échelle communautaire et qui procurent des services locaux d'emploi à la suite de mises à pied à grande échelle.

L'**annexe 1** décrit les 27 programmes et services d'Emploi Ontario dont la prestation est assurée par des fournisseurs de services tiers, et présente leur financement ainsi que les primes et les crédits d'impôt accordés aux employeurs et aux participants dans certaines situations.

2.2 Rôles et responsabilités

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (le Ministère)—auparavant appelé le ministère de la Formation et des Collèges et Universités—est responsable du financement et de la gestion des programmes ou services qui relèvent d'Emploi Ontario. Le Ministère conçoit les politiques liées à l'éducation des adultes et à la formation sur le marché du travail. Il collabore également avec l'Ordre des métiers de l'Ontario à l'établissement de normes relatives à la formation professionnelle, comme l'accréditation des métiers et les formations en apprentissage. De plus, le Ministère gère certains services directement, comme le centre de contact d'Emploi Ontario (un numéro sans frais et un service de clavardage en direct donnant accès à l'information sur les programmes d'emploi et de formation et aiguillant vers les services d'emploi), de même que le Guichet emplois en ligne, lequel met en lien employeurs et chercheurs d'emploi et permet la recherche d'emploi partout en Ontario et au Canada. Emploi Ontario est administré par la Division de l'emploi et de la formation (la Division) du Ministère. La Division gère quatre bureaux régionaux (Centre – Toronto; Est – Ottawa; Ouest – London; Nord – Sudbury), lesquels se subdivisent en 39 bureaux extérieurs locaux. Au total, la Division compte un personnel de plus de 800 membres.

Cependant, la prestation de la majorité des programmes ou services qui relèvent d'Emploi Ontario est assurée par un réseau d'environ 400 fournisseurs de services essentiellement sans but lucratif à environ 740 centres de prestation de services. Parmi les fournisseurs de services, il y a : les fournisseurs de services d'emploi communautaires; les fournisseurs de services de littératie comme les conseils scolaires financés par l'État; les collèges d'arts appliqués et de technologie; ainsi que d'autres agents de prestation des formations en apprentissage à l'extérieur des collèges, tels que les syndicats, les associations patronales et les grands employeurs.

Les membres du personnel de la Division doivent exercer le contrôle opérationnel, surveiller la qualité des services, repérer l'information financière et gérer les contrats auprès des fournisseurs de services tiers. Ces contrats englobent

habituellement la description du projet, les critères d'admissibilité, le budget, les rapports à présenter au Ministère et les engagements en matière de rendement.

2.3 Financement

En 2015-2016, la Division a dépensé 1,3 milliard de dollars, dont environ les deux tiers (841,1 millions de dollars) provenaient du gouvernement fédéral pour appuyer la prestation de programmes d'emploi; auparavant, le gouvernement fédéral assurait la prestation de certains de ces programmes aux résidents de l'Ontario.

Le Ministère obtient le financement du gouvernement fédéral aux termes de trois ententes distinctes avec celui-ci. Ces ententes englobent les exigences en matière de rapports comme les états financiers audités, les plans annuels décrivant les priorités et activités prévues, de même que les objectifs de rendement et les résultats.

Avant 2007, il y avait environ 500 centres de services tiers à l'échelle de la province qui étaient directement financés par le gouvernement fédéral, pendant que le gouvernement de l'Ontario avait également ses propres services d'emploi fournis par le truchement d'un programme appelé Connexion Emploi (l'équivalent en quelque sorte du programme actuel Services d'emploi). À partir du 1er janvier 2007, le gouvernement fédéral a délégué au gouvernement de l'Ontario la responsabilité continue de concevoir les programmes d'emploi et de formation professionnelle en Ontario et d'en assurer la prestation. Le Ministère a donc hérité des fournisseurs de services financés par le gouvernement fédéral et de 568 employés fédéraux, après quoi il a entrepris un processus d'amoindrissement du réseau des fournisseurs des Services d'emploi en 2014 pour en fixer le nombre à 171, tel qu'il est actuellement.

La **figure 1** montre le total des versements effectués par le Ministère au cours des cinq derniers exercices à des fournisseurs de services tiers dans chacune des quatre catégories de programmes d'Emploi Ontario.

Figure 1: Paiements aux fournisseurs de services tiers dans les quatre catégories des programmes de base, 2011-2012 à 2015-2016 (millions de dollars)

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

2.4 Principaux programmes

Au total, près de 90 % des paiements de transfert versés par Emploi Ontario à des fournisseurs de services tiers ont trait à des programmes ou services des catégories Emploi et formation et Apprentissage.

2.4.1 Emploi et formation

Les principaux programmes de la catégorie Emploi et formation sont, d'une part, le programme Services d'emploi (un réseau de fournisseurs de services tiers qui fournissent des services de counseling professionnel et de soutien aux personnes à l'échelle communautaire) et, d'autre part, le programme Deuxième carrière (lequel permet de financer une formation professionnelle en lien avec des emplois à forte demande à des personnes sans emploi ou mises à pied). Ensemble, ces deux programmes absorbent les deux tiers du financement de cette catégorie (voir l'**annexe 1**). L'annexe 2 décrit en détail les rôles et responsabilités du Ministère et des fournisseurs de services tiers qui

assurent la prestation des programmes d'emploi et de formation.

Services d'emploi

Le programme Services d'emploi a pour objectif d'aider les personnes à trouver un emploi durable. Les particuliers peuvent en apprendre sur les services d'emploi et de formation lorsqu'ils rendent visite à un fournisseur du programme Services d'emploi ou à l'un des bureaux extérieurs locaux du Ministère situés partout en Ontario, téléphonent au centre d'appels d'Emploi Ontario, ou visitent le site Web du Ministère. En 2015-2016, 673 000 personnes ont obtenu des services auprès de fournisseurs de services tiers financés par le Ministère. La majorité des clients ont nécessité une intervention minimale (478 000) et obtenu des services au moyen d'outils libre-service à faible coût, comme les plans et astuces de création d'un curriculum vitae. Les autres clients (195 000) ont eu besoin d'une intervention plus intensive et mieux adaptée à leurs besoins particuliers, comme un encadrement relatif aux entrevues d'emploi. Ces derniers sont appelés clients avec aide. Voici les services fournis aux clients, avec ou sans aide :

- La planification et la coordination du service à la clientèle, ce qui procure aux personnes le premier point de liaison pour accéder au programme Services d'emploi. Les fournisseurs de services rencontrent les clients pour étudier leurs objectifs de carrière, d'emploi et de formation, après quoi ils orientent ces derniers vers les services appropriés.
- La composante Ressources et information, laquelle procure une ressource sans aide à quiconque au sein de la collectivité et qui comprend de l'information sur les offres de formation et d'emploi à l'échelle locale, le soutien aux services communautaires, les besoins professionnels et de formation, de même que les ressources à l'appui de la recherche d'emploi sans aide.
- Les conseils de recherche d'emploi, lesquels permettent une aide personnalisée en ce qui touche la clarification des choix de carrière et l'établissement des objectifs, l'évaluation des compétences et des intérêts de même que la préparation à l'entrevue et à l'emploi.
- La composante Jumelage travailleur-emploi, placement et incitatifs, laquelle sert à jumeler les compétences et intérêts de la clientèle aux offres d'emploi et aux besoins des employeurs. Les clients qui font appel à cette composante nécessitent une expérience professionnelle ou un placement de formation en milieu de travail pour lequel l'employeur peut obtenir un incitatif allant jusqu'à 8 000 $/particulier.
- La composante Maintien dans l'emploi et la formation, destinée aux personnes ayant davantage besoin d'aide ou de counseling pour réussir. Cette composante englobe un encadrement, un mentorat et un suivi soutenus des participants et des employeurs qui ne sont pas susceptibles de réussir sans une aide supplémentaire pendant et après l'emploi et le placement.

La prestation du programme Services d'emploi est assurée partout en Ontario à plus de 320 centres dirigés par 171 fournisseurs de services tiers. Environ 95 % de ces fournisseurs de services consistent en des organismes sans but lucratif, tandis que les autres fournisseurs sont notamment des conseils scolaires financés par l'État et quelques entreprises à but lucratif.

Le Ministère finance les fournisseurs de services tiers en ce qui touche les coûts de fonctionnement, les incitatifs consentis aux employeurs pour embaucher les participants au programme, de même que le soutien à la clientèle pour atténuer les obstacles à l'emploi (comme payer le trajet en autobus et fournir des vêtements convenables pour les entrevues d'emploi). Le financement de chaque centre dont le fonctionnement est assuré par un fournisseur de services est déterminé après prise en compte du nombre ciblé de clients auxquels fournir des services, des conditions d'emploi et démogra-

phiques au sein du milieu où le centre fonctionne (indicateurs du marché du travail), ainsi que des coûts relatifs de l'activité commerciale dans ce milieu (indicateurs de l'endroit). Pour obtenir une description détaillée du modèle de financement, voir l'**annexe 3**.

Au cours des cinq exercices allant de 2011-2012 à 2015-2016, les fonds consentis par le Ministère au programme Services d'emploi ont augmenté de 8 % (ou de 2 % après correction en fonction de l'inflation), pendant que le nombre de clients servis avec aide et sans aide a augmenté de 29 % et de 4 %, respectivement, comme le montre la **figure 2**.

Deuxième carrière

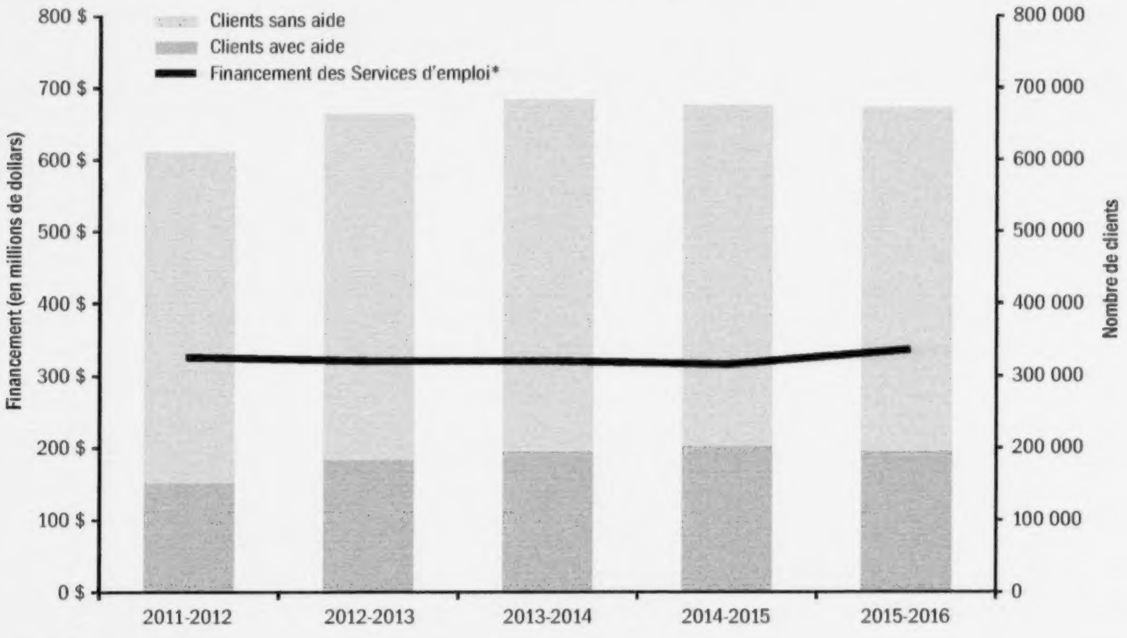
Le programme Deuxième carrière appuie les résidents sans emploi ou mis à pied qui doivent suivre une formation professionnelle pour trouver un emploi dans les professions à forte demande en Ontario. Ce programme a pour objectif le retour au travail des résidents dans la carrière de leur choix. Le Ministère en assure directement l'administration par le truchement de ses 39 bureaux extérieurs locaux.

Pour être admissible au programme Deuxième carrière, le candidat doit prouver que la carrière pour laquelle il souhaite suivre une formation fait l'objet d'une demande. Pour ce faire, il doit fournir la preuve des perspectives d'emploi en Ontario. Les fournisseurs de services du programme Services d'emploi évaluent les clients aux fins de l'admissibilité, puis les aident à remplir un formulaire de demande qui est soumis à l'examen et à l'approbation du Ministère.

Une fois déterminée l'admissibilité au programme Deuxième carrière, le Ministère établit le montant du financement à verser au client après avoir évalué les besoins financiers de ce dernier, compte tenu de ses frais de subsistance et du revenu de son ménage, toutes sources confondues.

Figure 2: Tendance quinquennale du nombre de clients et du financement des Services d'emploi, 2011-2012 à 2015-2016

Sources des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle, et Statistique Canada



* Corrigé en fonction de l'inflation

Chapitre 3 • Section 3.04

Par la suite, le client approuvé conclut un contrat avec le Ministère. En 2015-2016, 8 600 personnes ont amorcé une formation professionnelle en vue d'exercer une profession à forte demande, notamment conducteur de camions de transport et conducteur d'équipement lourd.

Une aide est fournie à l'égard de la totalité ou d'une partie des droits de scolarité ou des frais de subsistance, jusqu'à concurrence de 28 000 $. Une aide supplémentaire pourra également être consentie en ce qui touche la totalité ou une partie des frais accessoires de participation, comme les dépenses relatives aux services de garde, aux besoins des personnes handicapées, au transport et à l'hébergement.

Le montant médian de financement qu'a touché un participant ayant achevé le programme a diminué. Les participants qui ont commencé leur programme en 2011-2012 ont touché des fonds de 14 900 $, et ceux dont le programme a débuté en 2014-2015 ont touché 14 000 $, soit une réduction de 6 %.

Surveillance et mesure du rendement des fournisseurs de services dans les programmes Services d'emploi et Deuxième carrière

Le Ministère a conçu un cadre redditionnel dans lequel sont décrites les trois principales activités servant à la surveillance des fournisseurs de services (l'achèvement des évaluations du risque des activités des fournisseurs de services; les visites de conformité aux centres; et l'examen des principaux indicateurs de rendement), afin d'établir le niveau approprié de contrôle que le Ministère doit exercer.

L'évaluation du risque a pour objet de voir à ce qu'un fournisseur de services puisse assurer la prestation des services d'emploi prévus par contrat. Conformément à la politique du Ministère, celui-ci doit évaluer le risque que présente chaque fournisseur de services tous les deux exercices en ce qui concerne les fournisseurs à faible risque, et chaque exercice en ce qui touche les fournisseurs à risque moyen ou à risque élevé. Voici les domaines à risque examinés durant l'évaluation : le risque lié à la gouvernance et à l'organisation; le risque relatif à la prestation des services et au fonctionnement; le risque financier; le risque ayant trait aux ressources humaines; le risque relatif à la technologie et à l'information; de même que le risque ayant trait au respect des lois et à la conformité. Le fournisseur de services est tenu de mettre au point un plan d'action afin de corriger les lacunes relevées au cours de l'évaluation du risque. La politique du Ministère consiste à faire le suivi des progrès relatifs aux éléments du plan d'action chaque exercice en ce qui touche les fournisseurs de services considérés comme à faible risque ou à risque moyen, et tous les six mois en ce qui concerne les fournisseurs de services considérés comme à risque élevé.

L'objet d'une visite de conformité aux centres est de veiller à ce que le fournisseur de services soit conforme aux exigences établies dans son contrat et aux lignes directrices du Ministère. Le Ministère doit effectuer chaque exercice de telles visites à chaque centre du programme Services d'emploi. Au cours d'une visite de conformité des centres, le personnel du Ministère examine les ressources et l'information au centre, veille à ce que l'information relative dans le système d'information du Ministère concorde avec les documents de référence, et procède à un sondage spontané auprès d'au moins deux clients participants au centre. Le personnel du Ministère documente les cas de non-conformité constatés durant la visite de conformité des centres, puis établit un échéancier que doit respecter le fournisseur de services pour traiter ce problème. Presque tous les centres ont été visités au cours de chacun des deux derniers exercices.

Le système de gestion du rendement du Ministère sert à évaluer les fournisseurs de services dans les domaines de la performance, du service à la clientèle et de l'efficacité. Les indicateurs correspondent à chaque domaine, comme le montre la **figure 3**. Ces indicateurs servent à calculer une note de qualité de service. Le Ministère a déterminé une note minimale à obtenir quant à la qualité du service. De plus, une note ciblée particulière pour

Figure 3: Système de gestion du rendement du programme Services d'emploi

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

Domaines d'évaluation et indicateurs de rendement (% de la note totale)	Objet de l'indicateur	Norme provinciale minimale (%)	Réalisé par les fournisseurs de services en 2015-2016 (%)	
			Moyenne provinciale	Fourchette
Performance (50 %)				
Aptitude du participant (15 %)	Pour que les services soient fournis aux clients ayant le plus besoin de services assistés. Les clients (avec aide) servis doivent avoir au moins 28 % des indicateurs d'aptitude déterminés par le Ministère pour le groupe cible.	28	32	24-44
Retombées des services (35 %)	Pour mesurer les retombées ou le résultat des services fournis, l'emploi étant le résultat principal. au moment de la sortie, 69 % des clients avec aide servis devraient avoir un emploi, et un pourcentage supplémentaire (10 %) devraient suivre un programme de formation menant à un certificat ou à un diplôme (d'études secondaires ou postsecondaires) ou une formation (y compris ALS/littératie).	79	82	55-96
Service à la clientèle (40 %)				
Satisfaction de la clientèle (15 %)	Une mesure dans laquelle les clients avec aide et les employeurs recommanderont vraisemblablement à autrui les services d'emploi reçus.	90	98	87-100
Coordination des services (25 %)	Pour repérer combien le fournisseur de services appuie bien l'accès aux autres services et provenant de ceux-ci dans le réseau Emploi Ontario et la collectivité. L'objectif consiste à aiguiller 30 % des clients avec aide vers les autres services, la formation scolaire ou les services communautaires à l'appui de l'employabilité, ou en provenance de ceux-ci.	30	41	22-95
Pertinence (10 %)				
Inscription aux services assistés (5 %)	Nombre de clients avec aide pour lesquels le fournisseur de services a conçu un plan de services d'emploi.	90	95	40-432*
Activités relatives aux séances d'information et aux ateliers (5 %)	Sert d'indicateur de l'activité dans le domaine des ressources et de l'information que les fournisseurs de services doivent avoir pour appuyer la recherche d'emploi sans aide. Les fournisseurs de services devraient atteindre 90 % des objectifs prévus par contrat relativement aux clients inscrits avec aide et à la prestation des ateliers.	90	151*	39-685*

* Le pourcentage de réalisation est supérieur à 100 % de l'objectif établi parce que le nombre de personnes servies est supérieur à celui visé à l'origine.

la qualité du service est attribuée à chaque fournisseur de services, suivant ce qui est énoncé dans l'entente conclue avec le Ministère.

Lorsque le centre de prestation des services financé n'obtient pas la note provinciale normalisée pour la qualité du service, le Ministère maintient le financement des activités au centre, mais accroît ses efforts de surveillance par l'une ou l'autre des mesures suivantes :

- **Processus dirigé d'amélioration**—si le fournisseur de services est en défaut de conformité à la norme provinciale minimale en ce qui touche la qualité du service. Le fournisseur de services est tenu de présenter dans les dix jours ouvrables un plan d'action afin de traiter les risques décelés. L'échéancier de réalisation des résultats attendus dans le plan d'action est de six mois.
- **Examen officiel**—lorsque le centre du fournisseur de services obtient la note provinciale minimale quant à la qualité du service, mais présente un défaut de conformité relativement à l'entente conclue (comme ne pas faire le suivi des clients ou ne pas présenter les rapports suivant ce qui est requis) et n'atteint pas les objectifs d'amélioration convenus dans son plan opérationnel de l'exercice précédent. Dans ces cas, le Ministère recommande que le fournisseur de services présente dans les cinq jours ouvrables un plan d'action signé par le président du conseil d'administration, qui traite des risques relevés, et qui comporte un échéancier de mise en oeuvre d'au plus six mois.

La surveillance des fournisseurs de services est confiée aux conseillers en formation professionnelle du Ministère. Chaque trimestre, ces derniers font le résumé du rendement, de l'information sur le financement et des enjeux résultant de l'activité de surveillance à chaque centre des fournisseurs de services. L'information obtenue sert à appuyer la gestion du risque dans les régions et à éclairer les futures décisions quant à la prestation de services et au financement ayant trait au centre ou au fournisseur de services.

2.4.2 Apprentissage

L'apprentissage combine la formation en milieu de travail et la formation en classe dans un métier spécialisé. En Ontario, il existe 156 métiers spécialisés différents dans quatre grands secteurs : le secteur de la construction (par exemple les électriciens et les plombiers); le secteur de la force motrice (par exemple les mécaniciens d'automobiles); le secteur industriel (par exemple les outilleurs-ajusteurs et les soudeurs); et le secteur des services (par exemple les techniciens de services à l'enfance). Parmi ces métiers spécialisés, 22 sont à accréditation obligatoire et 134, à accréditation facultative. Les métiers à accréditation obligatoire se trouvent surtout dans les secteurs de la construction et de la force motrice, tandis que ceux à accréditation facultative sont répartis dans chacun des quatre secteurs. Les personnes qui exercent un métier à accréditation obligatoire doivent obtenir celle-ci au moyen d'un examen final pour être en mesure d'exercer légalement leur métier en Ontario. En ce qui touche certains métiers à accréditation facultative, les personnes qui exercent ceux-ci peuvent également obtenir leur accréditation au moyen d'un examen final (par exemple les charpentiers-menuisiers généraux ou les électriciens industriels); la loi ne les y oblige pas, mais l'accréditation augmente le niveau de respect professionnel et de confiance du public envers le métier et certains employeurs et syndicats y attachent de l'importance. Le processus d'accréditation, qui diffère d'un métier à l'autre, a pour objet de garantir que l'apprenti possède les compétences techniques et pratiques pour satisfaire aux normes sectorielles.

D'après le Ministère, l'âge moyen d'un apprenti au moment de son inscription s'établit à 27 ans et l'achèvement de la formation peut nécessiter de deux à cinq ans. Environ 85 % à 90 % de la formation en apprentissage se déroule en milieu de

travail, tandis que de 10 % à 15 % de cette formation a lieu en classe. Les apprentis sont rémunérés par leur employeur pendant leur formation en milieu d'emploi, mais ils ne le sont habituellement pas durant la formation en classe. Les apprentis peuvent présenter une demande d'assurance-emploi s'ils y ont droit. Dès que les apprentis ont achevé leur formation, leur employeur peut choisir de les maintenir en poste à titre de gens de métier pleinement qualifiés.

C'est en 2013 que le Ministère a créé par voie législative l'Ordre des métiers de l'Ontario (l'Ordre) en tant qu'organisme de réglementation des métiers spécialisés en Ontario. L'Ordre est tenu d'établir les exigences de formation en milieu de travail et le cursus de la formation en classe. Voir l'**annexe 4** pour en savoir plus au sujet de l'Ordre.

Financement et surveillance des apprentis par le Ministère

Le Ministère subventionne le coût de la formation en classe des apprentis, et il offre une aide financière à ces derniers (p. ex. des prêts pour l'acquisition d'outils) ainsi que des incitatifs financiers aux employeurs, dont les suivants :

- **Crédit d'impôt pour la formation en apprentissage**—les employeurs peuvent recevoir un crédit d'impôt d'au plus 15 000 $ pour chacun des apprentis qu'ils embauchent et forment (5 000 $ par exercice pour les 36 premiers mois de formation). Le crédit d'impôt est fonction de l'apprenti, de sorte que si l'apprenti change d'employeur, seul le nouvel employeur a droit à la partie non réclamée du crédit d'impôt. Au cours des cinq exercices les plus récents, les employeurs ont réclamé au total 1,15 milliard de dollars sous forme de crédits d'impôt. Le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage est réclamé dans la déclaration d'impôt de l'employeur, puis traité par l'Agence du revenu du Canada.
- **Prime à la signature**—les employeurs qui embauchent un apprenti participant au programme Services d'emploi recevront 2 000 $ du Ministère. Le paiement de cette somme est effectué en deux versements égaux : d'abord à l'étape de l'enregistrement de l'entente de formation auprès du Ministère, puis six mois après cet enregistrement si l'apprenti est toujours au service de l'employeur. Habituellement, les employeurs embauchent quelques apprentis par le truchement du programme Services d'emploi. Au cours des cinq exercices les plus récents, le Ministère a versé des primes à la signature d'une valeur totale de 3,2 millions de dollars.
- **Prime à l'achèvement**—les employeurs obtiennent du Ministère une prime imposable unique de 1 000 $ pour chacun des apprentis qui achèvent leur formation et obtiennent leur accréditation en cours d'emploi. Au cours des cinq exercices les plus récents, le Ministère a versé des primes à l'achèvement d'une valeur totale de 27,8 millions de dollars.

Au moment de notre dernier audit du Programme d'apprentissage en 2008, la priorité du Ministère relativement à ce programme consistait à hausser le nombre d'apprentis inscrits. En 2010, année où nous avons effectué notre suivi, le Ministère prêtait plutôt attention à l'accroissement des taux d'achèvement de la formation en apprentissage.

Le Ministère surveille le Programme d'apprentissage essentiellement au moyen des sondages suivants qui ont lieu chaque exercice :

- le **Sondage sur la satisfaction et l'engagement des étudiantes et étudiants**, lequel porte sur la formation en classe des apprentis. Ce sondage est mené auprès des collèges depuis 2013-2014 et des autres établissements d'enseignement depuis 2015-2016. En ce qui touche l'apprentissage, il permet d'obtenir une rétroaction sur l'utilité du programme, l'expérience vécue dans l'apprentissage, la qualité des services et la qualité des centres, de même que le taux global de satisfaction. Ce sont les agents de prestation de la formation plutôt

que le Ministère qui font passer ce sondage, après quoi les réponses sont compilées au nom du Ministère par une entreprise de recherche indépendante.
- l'**Enquête nationale auprès des apprentis**, laquelle vise les participants qui ont achevé leur apprentissage et ceux qui l'ont abandonné. L'entreprise Ipsos Reid réalise cette enquête, mise au point par le Ministère.

Les apprentis qui ne progressent pas dans leur programme courent le risque que le Ministère annule ou suspende leur inscription ou en propose la suspension. L'inscription de l'apprenti peut également être annulée par l'Ordre si les droits d'adhésion ne sont pas acquittés. Le Programme d'apprentissage en Ontario est décrit en détail à l'**annexe 5**.

Ampleur du Programme d'apprentissage

En date du 31 mars 2016, environ 85 800 formations en apprentissage étaient en cours, 26 700 employeurs jouaient le rôle de parrain pour donner une formation en milieu de travail, et 67 agents de prestation de la formation (composés de 24 collèges d'arts appliqués et de technologie et de 43 établissements extérieurs aux collèges de l'Ontario) donnaient une formation en classe. La **figure 4** présente la répartition du nombre de métiers spécialisés, d'apprentis et d'employeurs par secteur au 31 mars 2016.

Les données sur les tendances quinquennales à propos du nombre d'apprentis, des employeurs et du montant de financement accordé par le Ministère (corrigé en fonction de l'inflation) en ce qui touche les programmes d'apprentissage sont présentées à la **figure 5**. De 2013-2014 à 2014-2015, le nombre des apprentis (32 %) et celui des employeurs (24 %) ont régressé considérablement. Cette régression a coïncidé avec la fondation de l'Ordre en 2013. D'après le Ministère, de nombreux apprentis dans les métiers à accréditation facultative (qui ne sont pas tenus par la loi de s'inscrire à l'Ordre) ont décidé de mettre fin à leur inscription et de ne plus verser de droits d'adhésion, ce qui a entraîné l'annulation de leur entente de formation en apprentissage avec le Ministère et l'abandon de leur programme d'apprentissage. Toutefois, puisque le nombre d'apprentis qui suivaient une formation en classe est demeuré relativement constant d'un exercice à l'autre, les versements aux agents de prestation de la formation sont également demeurés au total relativement constants.

En 2015-2016, environ 76 % des apprentis ont suivi en toute autonomie une formation en apprentissage chez un employeur, 4 % ont trouvé un employeur pour les former par le truchement du programme Services d'emploi, et 20 % ont effectué un apprentissage au moyen du Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario, lequel relève d'Emploi Ontario et donne aux jeunes l'occa-

Figure 4: Nombre de métiers, d'apprentis et d'employeurs par secteur en date du 31 mars 2016

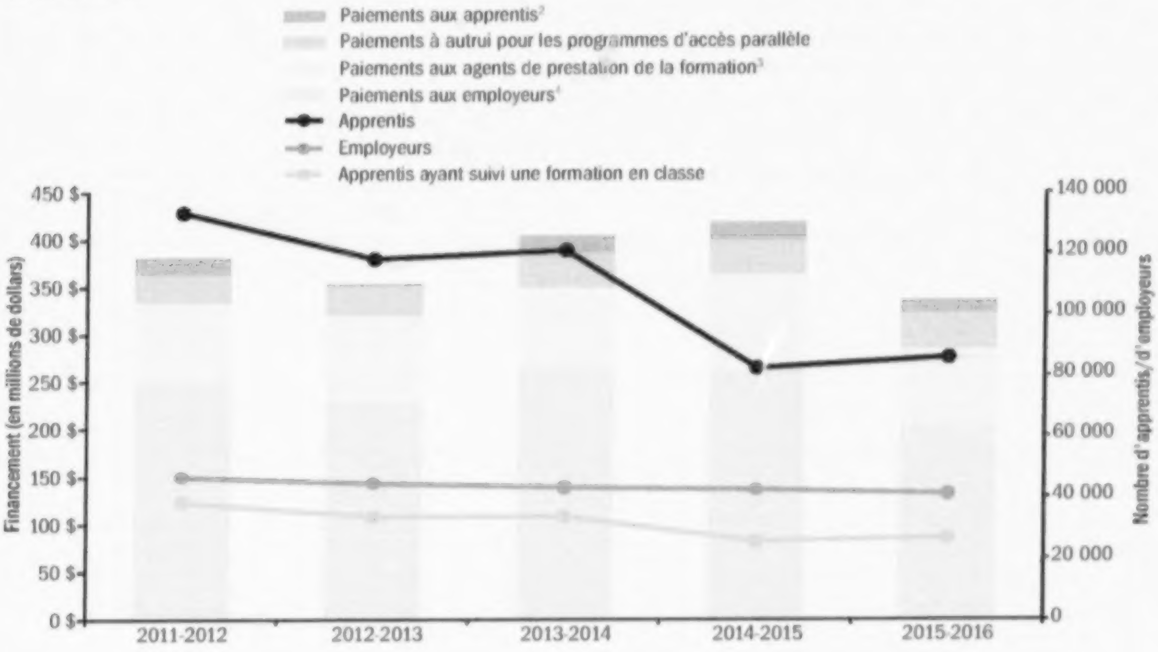
Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

	Nombre de métiers actifs			Nombre d'apprentis			
Secteur	Accr. obligatoire	Accr. facultative	Total	Accr. obligatoire	Accr. facultative	Total	Nombre d'employeurs
Construction	11	29	40	20 100	15 100	35 200	9 000
Services	1	34	35	4 700	16 100	20 800	7 000
Force motrice	9	11	20	14 800	2 000	16 800	7 500
Industriel	0	45	45	–	13 000	13 000	3 200
Total	**21**	**119**	**140***	**39 600**	**46 200**	**85 800**	**26 700**
Répartition en %	15	85	100	46	54	100	

* Bien qu'il y ait 156 métiers spécialisés en Ontario, 140 métiers seulement comptaient des apprentis en date du 31 mars 2016.

Figure 5: Tendance quinquennale relative au financement des apprentissages[1], apprentis et employeurs, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle. Les facteurs corrigés en fonction de l'inflation proviennent de Statistique Canada



1. Corrigé en fonction de l'inflation.
2. Les paiements aux apprentis englobent les programmes de soutien du revenu, dont le Programme de prêts pour l'acquisition d'outils de travail.
3. Les paiements aux agents de prestation de la formation sont composés du financement de la prestation de la formation en classe, dont le financement de cours de préparation aux examens.
4. Les paiements aux employeurs sont composés du crédit d'impôt pour la formation en apprentissage et des primes versées aux employeurs lorsqu'ils admettent un apprenti et lorsque l'apprenti achève le programme suivi. Le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage est géré par le ministère des Finances mais, depuis 2012-2013, il est constaté au titre des dépenses du ministère de l'Enseignement supérieur de la Formation professionnelle.

sion de suivre une formation d'apprenti parallèlement à l'achèvement de leurs études secondaires.

2.6 Planification du marché du travail

Outre le financement et la supervision des programmes d'Emploi Ontario, l'une des principales responsabilités du Ministère est de voir à ce que ces programmes répondent aux besoins actuels et futurs de main-d'oeuvre de l'Ontario. Il est nécessaire d'avoir accès en temps opportun à l'information provinciale et locale sur le marché du travail, comme les données sur les emplois de forte demande pour lesquels une pénurie de travailleurs spécialisés est prévue, afin de prendre des décisions éclairées lorsque vient le temps de concevoir des programmes de formation professionnelle ou d'entreprendre la planification de la main-d'oeuvre.

L'information sur le marché du travail recueillie et publiée par le Ministère chaque mois englobe, d'une part, les taux de chômage par région métropolitaine en Ontario de même qu'à titre de comparaison au Canada dans l'ensemble et, d'autre part, le taux de croissance de l'emploi selon le niveau achevé de scolarité le plus élevé (p. ex. l'école secondaire ou l'université) et par grands groupes de professions (comme le secteur de la

santé; celui de la gestion; et celui des métiers, transport, machinerie et domaines apparentés). Le Ministère nous a appris que la principale source de ces données est l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. L'information ne se rapporte pas précisément à des emplois ou métiers particuliers pour permettre une évaluation de l'offre et de la demande dans certaines professions.

Le Ministère établit périodiquement les cotes des perspectives d'emploi pour comparer la probabilité que les résidents obtiennent un emploi dans près de 200 professions en Ontario. Les cotes les plus récentes à ce chapitre datent de 2013 et se rapportent à la période 2013-2017; elles s'appuient sur les données du Système de projection des professions au Canada du gouvernement fédéral et les prévisions du ministère des Finances. Les projections les plus récentes du Système de projection des professions au Canada découlent des données de l'Enquête sur la population active de 2011, qui a été publiée en 2013. De telles projections sont normalement actualisées tous les deux ans, mais Statistique Canada en a retardé l'actualisation la plus récente. Par conséquent, l'information employée dans les projections date de cinq ans. Le Ministère attribue aux perspectives d'emploi par profession la cote « au-delà de la moyenne », « moyenne » ou « en deçà de la moyenne » en ce qui touche la probabilité de trouver un travail stable dans la profession et la croissance des salaires comparativement à ces facteurs dans les autres secteurs ou professions.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit consistait à évaluer si le Ministère dispose de systèmes, de processus et de procédés performants pour :

- veiller à ce que la prestation des programmes et services soit conforme aux exigences établies dans les programmes;
- voir à ce que le Ministère et ses organismes de prestation fournissent aux clients les programmes et services de façon économique et efficace;
- mesurer la performance des programmes dans l'atteinte des objectifs du Ministère et en faire rapport.

Notre audit a porté sur les principales offres de programmes dans les catégories Emploi et formation et Apprentissage, car ces deux domaines interviennent ensemble pour environ 90 % de l'ensemble des paiements de transfert. Nous avons examiné l'information accessible quant à la planification globale des services d'emploi et de formation par le Ministère ainsi qu'aux méthodes employées par le Ministère afin d'évaluer les réalisations des programmes.

Les travaux d'audit ont principalement eu lieu au bureau central du Ministère, à deux de ses quatre bureaux régionaux, de même qu'à six bureaux extérieurs locaux dans ces régions. En 2014-2015, les deux bureaux régionaux choisis en vue des travaux détaillés de l'audit (régions du Centre et de l'Ouest) avaient servi collectivement 78 % de la clientèle des services d'emploi et 74 % des apprentis en formation. De plus, ces régions avaient compté pour 72 % des paiements de transfert ayant trait aux services d'emploi et 60 % des paiements de transfert en lien avec la formation en apprentissage. Nous avons également effectué des travaux à six bureaux extérieurs locaux du Ministère dans les régions choisies et rendu visite à trois fournisseurs de services tiers dans les mêmes régions pour bien comprendre le mode de prestation des services d'emploi.

Dans l'exécution de notre audit, nous avons passé en revue la documentation pertinente, analysé les données et l'information, interviewé les membres compétents du personnel du Ministère et des fournisseurs de services, puis examiné les principales études et les recherches pertinentes réalisées en Ontario et dans d'autres administrations.

Pour chacun des programmes auxquels nous avons prêté attention, l'information propre à ces

domaines a été obtenue, examinée et analysée. En ce qui touche les programmes de la catégorie Emploi et formation, nous avons examiné l'utilisation faite par le Ministère des indicateurs du marché du travail et de l'endroit, de même que ses processus pour évaluer la capacité des fournisseurs de services à assurer la prestation de services d'emploi, surveiller le rendement des fournisseurs de services et gérer les contrats. En ce qui concerne les programmes de la catégorie Apprentissage, nous nous sommes penchés sur les taux d'achèvement par métier et secteur, les taux de réussite dans la formation en classe et aux examens de qualification, les résultats des enquêtes ou sondages menés auprès des apprentis et des employeurs, les fonds consentis, les étapes suivies par le Ministère afin d'améliorer les résultats, de même que les pratiques exemplaires des autres administrations. Nous avons également rencontré le directeur général de l'Ordre des métiers de l'Ontario pour discuter de ses fonctions et de son mandat.

Nous avons passé en revue les principales études, notamment : l'*Employment and Training Services Review*, parue en septembre 2013 et réalisée par la Société de recherche sociale appliquée, dans laquelle des recommandations sont faites pour améliorer les programmes d'emploi et de formation; *L'apprentissage en Ontario : Une analyse exploratoire*, parue en janvier 2015 et réalisée par le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, laquelle donne un aperçu du système d'apprentissage et permet d'en discerner les forces et les faiblesses; de même que le rapport publié en juin 2016 par le Comité d'experts de la première ministre pour le développement d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée et intitulé *Bâtir la main-d'oeuvre de demain : une responsabilité partagée*. Ce comité d'experts, composé de professeurs universitaires, de conseillers en politiques publiques et de dirigeants de sociétés, a formulé des recommandations visant à renforcer la main-d'oeuvre de l'Ontario pour répondre aux exigences d'une économie axée sur la technologie.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La majorité des clients des programmes d'emploi de formation n'avaient pas réussi à trouver un emploi à temps plein dans la carrière de leur choix

D'après les données du Ministère, à l'issue des programmes et services d'emploi et de formation, le nombre de personnes qui avaient réussi à trouver un emploi à temps plein ou un emploi dans leur domaine de formation était relativement restreint.

Selon nos calculs, en 2015-2016, 38 % seulement des participants au programme **Services d'emploi** travaillaient à temps plein; et 14 % seulement avaient trouvé un emploi dans leur domaine de formation, un meilleur emploi que celui qu'ils occupaient avant le programme ou exerçaient une profession ou un métier à l'achèvement du programme.

En ce qui concerne le programme Services d'emploi, l'objectif du Ministère était qu'au moins 69 % des clients aient un emploi (y compris un travail autonome) ou suivent un parcours de carrière, et qu'une tranche supplémentaire (10 %) de clients suit des cours ou une formation à l'achèvement du programme. Le Ministère avait atteint son objectif en 2015-2016 : 68 % des particuliers avaient déclaré occuper un emploi ou suivre un parcours de carrière à l'issue du programme, pendant que 13 % avaient déclaré suivre des cours ou un programme de formation.

Les résultats de 2014-2015 étaient semblables, mais lorsque les fournisseurs de services ont effectué un suivi auprès des participants de 3 à 12 mois après avoir reçu les services d'emploi, le pourcentage des participants qui avaient un emploi ou suivaient un parcours de carrière avait baissé à 52 %. Cependant, les fournisseurs de services n'ont pu joindre 28 % des participants à la fin de la période de suivi de 12 mois.

Quoi qu'il en soit, de nombreuses catégories avaient servi à révéler la situation d'emploi des participants à diverses étapes après l'obtention des services d'emploi. Nous avions constaté que ces catégories n'étaient pas incompatibles, mais que le Ministère n'avait rattaché les participants qu'à une seule. Par exemple, le participant qui entrait dans la catégorie « exerce une profession ou un métier » pouvait également avoir un « emploi à temps plein » ou un « emploi à temps partiel ». Par conséquent, quelles que soient les catégories, les résultats risquaient d'être minimisés et de ne pas révéler avec exactitude au Ministère dans quelle mesure le rendement de ses programmes était favorable.

Nous avions remarqué des résultats semblables en ce qui touche le **programme Deuxième carrière**, dont l'objet consistait à recycler les travailleurs sans emploi ou mis à pied afin qu'ils obtiennent un emploi dans les professions à forte demande. Le Ministère n'avait pas déterminé d'objectifs quant à ces mesures, mais puisque les personnes suivaient une formation en lien avec des professions à forte demande, nous pouvions prévoir qu'un fort pourcentage de participants trouverait un emploi. Or, chez ceux ayant achevé la formation en 2015-2016, seulement 35 % des participants avaient déclaré occuper un emploi une fois la formation achevée (17 % avaient un emploi à temps plein), et 10 % seulement avaient déclaré en occuper un dans leur domaine de formation. Les résultats en 2014-2015 étaient semblables, mais lorsque les fournisseurs de services ont effectué un suivi auprès de ces participants 12 mois après l'achèvement du programme, les résultats en matière d'emploi s'étaient améliorés. Concrètement, 81 % des participants joints avaient déclaré occuper un emploi, 44 % avaient déclaré en occuper un à temps plein et 22 % avaient déclaré en occuper un dans un domaine pertinent à leur formation. S'agissant de ce programme, le Ministère avait pu joindre les deux tiers des participants dans le cadre du suivi de 12 mois.

Dans le contexte de l'**Initiative ciblée pour les travailleurs âgés** du Ministère—ayant pour objet d'aider les travailleurs âgés sans emploi dans les collectivités vulnérables à accroître leur employabilité—l'objectif suivant avait été établi : que 84 % des participants achèvent le programme et que 50 % occupent un emploi à l'issue de cette initiative et trois mois plus tard. En 2015-2016, 75 % des participants avaient achevé le programme. Parmi ces derniers, 69 % occupaient un emploi à l'achèvement de cette initiative et 63 % en occupaient un trois mois plus tard. Toutefois, au cours de deux exercices précédents, les objectifs d'emploi trois mois après l'achèvement du programme n'avaient pas été atteints. En 2014-2015, 69 % des participants qui avaient achevé cette initiative occupaient un emploi à l'issue de celle-ci, mais seuls 40 % en occupaient un trois mois plus tard. En 2013-2014, 59 % des participants qui avaient achevé cette initiative occupaient un emploi à l'issue de celle-ci mais seuls 43 % en occupaient un trois mois plus tard.

Les mesures des résultats du **Programme de subventions Canada-Ontario pour l'emploi**—servant à financer la formation dirigée par les employeurs en vue de la mise à niveau des compétences propres à leur secteur d'activité—s'appuient sur les sondages menés auprès des bénéficiaires de subventions. En 2015-2016, les résultats avaient révélé ce qui suit :

- le pourcentage des employeurs d'après qui la formation avait permis des retombées favorables (98 %), une amélioration du rendement au travail (88 %), et le maintien en poste des employés (95 %);
- le pourcentage des employés ou stagiaires satisfaits de la qualité de la formation (92 %), le pourcentage dans lequel les titres de compétence étaient obtenus au moyen de la formation (68 %), et le pourcentage de ceux d'après qui la formation avait augmenté la qualité de l'emploi (32 %).

Au moment de notre audit, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas déterminé de mesures des résultats à l'interne relativement aux deux programmes restants de la catégorie Emploi

et formation, à savoir les programmes Partenariats pour la création d'emplois de l'Ontario et Services d'aide à l'emploi de l'Ontario. En outre, le Ministère avait effectué un suivi auprès d'un nombre restreint de participants aux programmes de la catégorie Emploi et formation dans les 3, 6 et 12 mois suivant l'achèvement de ces programmes, ce qui ne permet pas d'évaluer de façon appropriée leurs retombées à long terme.

RECOMMANDATION 1

Afin d'améliorer la performance des programmes d'emploi et de formation, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- établir des mesures des résultats et des objectifs connexes pour les deux programmes qui n'en ont pas : Partenariats pour la création d'emplois et Services d'aide à l'emploi de l'Ontario;
- examiner les cas où les résultats des programmes ne correspondent pas aux objectifs, puis prendre des mesures correctives;
- réviser les catégories de situation d'emploi pour produire de l'information plus utile sur les résultats;
- concevoir des stratégies pour accroître le nombre de participants faisant l'objet d'un suivi dans les 3, 6 et 12 mois après l'obtention des services de tous les programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et compte élaborer et mettre en oeuvre de nouvelles mesures des résultats pour les Services d'aide à l'emploi et les Partenariats pour la création d'emplois de l'Ontario.

Il entend examiner régulièrement les résultats par rapport aux objectifs et prendre des mesures correctives au besoin pour faire en sorte que les services répondent aux besoins des clients et qu'ils soient fournis de façon efficace et efficiente.

À l'appui de l'examen du Cadre de gestion du rendement des Services d'emploi, le Ministère renforcera le système pour effectuer un suivi auprès d'un plus grand nombre de participants, afin d'être mieux en mesure d'évaluer, d'analyser et d'améliorer les résultats des clients. Pour ce faire, il envisage les changements suivants :

- accroître l'uniformité des exigences de suivi dans l'ensemble des programmes d'emploi et de formation;
- examiner les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles relativement au suivi auprès des participants;
- établir des définitions uniformes et communes des catégories de statut d'emploi dans l'ensemble des programmes.

4.2 Le financement des services d'emploi peut ne pas correspondre aux besoins actuels

Comme discuté à la **section 2.4.1**, le financement de chaque fournisseur de services tiers du programme Services d'emploi est fonction de la prise en compte du nombre cible de clients à servir, ainsi que des indicateurs du marché du travail et de l'endroit.

En 2015-2016, le financement moyen par centre pour chaque client servi (à l'exclusion de ceux qui menaient des recherches ou recherchaient un emploi en toute autonomie) s'était situé à 1 828 $, selon une fourchette allant de 387 $ à 5 162 $. Les coûts par centre pour chaque client avaient été supérieurs dans la région du Nord et relativement semblables dans les trois autres régions.

Voici nos préoccupations en ce qui concerne les intrants employés pour déterminer le financement du programme Services d'emploi :

- En règle générale, les centres du programme Services d'emploi où était dépassée la moyenne de chacun des indicateurs du marché du travail et de l'endroit actuellement

utilisés dans le modèle de financement avaient obtenu un financement supérieur à celui des autres centres. Cependant, le Ministère n'a pas actualisé les moyennes de ces indicateurs depuis 2009-2010. C'est donc dire que ces moyennes risquent de ne pas correspondre aux conditions qui prévalent actuellement en ce qui touche l'emploi, les facteurs démographiques et les coûts au centre d'un fournisseur de services, de sorte que les centres n'obtiennent peut-être pas leur juste part du financement dans l'ensemble.

- Le nombre cible de clients auxquels chaque fournisseur doit donner des services était demeuré relativement constant, du moins au cours des trois exercices les plus récents, malgré le fait que certains fournisseurs aient servi un nombre de clients constamment inférieur à celui prévu dans leur contrat de service. Par exemple, les fournisseurs de services à 40 des 322 centres avaient raté d'au moins 10 % leur objectif fixé en 2014-2015 et en 2015-2016; or, la réduction des objectifs, et de ce fait du financement, n'a été appliquée qu'à quatre centres pour l'exercice 2016-2017. Nous nous attendions à ce que le financement des fournisseurs de services qui ratent constamment les objectifs fixés soit rajusté en vue des futurs exercices.

RECOMMANDATION 2

Afin que le financement soit attribué convenablement aux fournisseurs de services du programme Services d'emploi, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- actualiser périodiquement l'information relative aux indicateurs du marché du travail et de l'endroit qui est employée dans le modèle de financement, de façon qu'elle corresponde à la conjoncture de l'emploi, des facteurs démographiques et des coûts au sein des collectivités de l'Ontario;
- veiller au rajustement du nombre ciblé de clients que chaque fournisseur doit servir, ainsi que du financement connexe, de façon à témoigner du niveau réel des services fournis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. En se fondant sur les nouvelles données de recensement prévues en novembre 2017, le Ministère intégrera l'information à jour sur le marché du travail au calcul du financement des Services d'emploi. De plus, dans le cadre de la Stratégie pour une main-d'oeuvre hautement qualifiée de l'Ontario, il est prévu d'élaborer des données sur le marché du travail plus locales, pertinentes et opportunes. Le Ministère explorera la possibilité d'échanger de l'information avec le gouvernement fédéral afin de favoriser l'accès à des données à jour.

En octobre 2016, des améliorations ont été apportées à notre processus de planification des activités, y compris un outil qui définit le processus existant et une méthode de calcul pour établir les objectifs d'admission des fournisseurs de services, afin de planifier les contrats entrant en vigueur en avril 2017 et d'appliquer, à l'échelle de la province, une approche uniforme relative aux objectifs d'admission.

De plus, le personnel sera désormais disponible pour offrir aux bureaux locaux des conseils et un appui concernant l'application du processus et des outils. Ces mesures devraient favoriser une approche souple pour modifier les objectifs des fournisseurs de services et rajuster le financement connexe prévu dans les contrats.

4.3 D'importants paiements versés en trop aux clients du programme Deuxième carrière ne sont pas recouvrés

Les clients du programme Deuxième carrière peuvent obtenir du financement en versements égaux toutes les deux semaines pendant la durée de leur entente ou un montant forfaitaire, selon le type de dépenses couvertes. Les clients sont tenus de présenter les reçus tout au long de la période de financement, mais seulement après avoir obtenu celui-ci. Dans la plupart des cas, les clients doivent rembourser le Ministère s'ils ne présentent pas les reçus des dépenses approuvées, s'ils n'assistent plus assidument à leur programme de formation, s'ils obtiennent un remboursement de l'établissement de formation auquel ils sont inscrits, ou s'ils touchent des fonds auxquels ils n'ont pas droit. Tout montant qui n'est pas remboursé d'ici la fermeture du dossier du client est signalé aux fins de recouvrement à Services communs de l'Ontario, du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs. Les montants que Services communs Ontario n'est pas en mesure de recouvrer sont radiés après deux ans.

Au cours des trois exercices les plus récents (de 2013-2014 à 2015-2016), des paiements de 30,1 millions de dollars versés en trop ont été signalés à Services communs Ontario aux fins de recouvrement. Cette somme correspond à 6 % du financement total des programmes pour la période susmentionnée. Au cours de cette même période, Services communs Ontario a radié des paiements d'une valeur de 26,6 millions de dollars versés en trop à des clients du programme Deuxième carrière.

Étant donné l'ampleur considérable des paiements versés en trop et des montants radiés, le Ministère pourrait empêcher ou minimiser les pertes à l'avenir par l'adoption d'une autre formule : ne verser qu'une partie du financement approuvé avant d'obtenir les reçus (par exemple au cours du premier ou des deux premiers mois du programme pour procurer aux clients un premier flux de trésorerie), puis rendre les futurs versements conditionnels à la présentation des reçus par les clients.

RECOMMANDATION 3

Afin de minimiser le montant des paiements versés en trop aux clients du programme Deuxième carrière et qui ne sont pas recouvrés, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit évaluer les avantages liés au financement des clients avant l'obtention des reçus seulement en ce qui touche les premiers versements (du premier ou des deux premiers mois), puis à l'exigence de présentation des reçus avant la prestation des versements restants du financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que les paiements versés en trop aux clients du programme Deuxième carrière posent problème et s'est employé à les réduire. En avril 2016, il a apporté plusieurs changements à ses systèmes d'information et processus opérationnels, notamment le rapprochement plus fréquent des reçus (une fois par trimestre plutôt qu'à la fin du contrat).

Au printemps 2017, le Ministère examinera l'incidence de ces changements et envisagera des améliorations supplémentaires au besoin.

4.4 Le suivi du Ministère quant aux mesures requises par les fournisseurs de services est inadéquat

Notre évaluation des principales activités du Ministère servant à déterminer le niveau approprié de sa surveillance des fournisseurs du programme Services d'emploi : l'achèvement des évaluations du risque des activités des fournisseurs de services, les visites de conformité aux centres, et l'examen des principaux indicateurs de rendement (dont il

a été question à la **section 2.5**), a mis en relief les lacunes suivantes.

4.4.1 Un suivi auprès des fournisseurs de services à risque moyen n'est pas effectué comme exigé

Le Ministère avait bel et bien procédé à l'évaluation requise du risque de tous les fournisseurs de services au cours des deux exercices les plus récents : 97 % des fournisseurs de services étaient à faible risque et 3 %, à risque moyen.

Nous avions examiné les activités de suivi du Ministère à l'issue de son évaluation du risque la plus récente quant aux fournisseurs de services considérés comme à risque moyen, ce qui correspondait à la cote la plus faible. Bien que le Ministère soit tenu de faire le suivi des lacunes chaque année, nous avions constaté qu'aucun des fournisseurs de services considérés comme à risque moyen en 2014-2015 n'avait fait l'objet d'une évaluation de suivi en 2015-2016, suivant ce qui est requis. En outre, dans le cas des fournisseurs de services considérés comme à risque moyen à l'issue des deux évaluations les plus récentes, un grand nombre des mêmes lacunes étaient décelées dans les deux évaluations.

4.4.2 Le Ministère ne fait pas de suivi des nombreuses lacunes constatées durant les visites de conformité

D'après un échantillon de dossiers de conformité des centres, nous avions noté que 68 % des visites des centres avaient décelé des défauts de conformité aux modalités du contrat ou aux lignes directrices ministérielles, défauts constatés par les conseillers en formation professionnelle du Ministère. Ces lacunes nécessitaient des mesures de suivi, mais un tiers seulement des centres ont présenté au Ministère des plans d'action quant aux moyens de les corriger. Il n'y avait aucune indication dans les dossiers que le Ministère avait effectué un suivi auprès des deux autres tiers des centres où des lacunes avaient été constatées.

Parmi les lacunes fréquemment relevées durant les visites des centres, il y avait : les incohérences entre l'information dans les dossiers des fournisseurs de services et celle qu'ils saisissaient dans le système du Ministère; les piètres pratiques de documentation (comme l'absence de justification documentée de l'aiguillage des clients vers d'autres services, et des notes incomplètes ou illisibles sur les cas); de même que l'absence de suivi auprès des clients dans les 3, 6 et 12 mois suivant l'obtention du service, comme exigé dans les lignes directrices des fournisseurs de services. Nous avions constaté que le Ministère n'avait pas analysé les lacunes fréquentes en vue de les corriger à l'échelle du système.

4.4.3 La politique du Ministère ayant trait à la surveillance des fournisseurs de services dont le rendement est insatisfaisant n'était pas toujours observée

Au cours des deux exercices les plus récents, presque tous les centres qui n'avaient pu satisfaire à la norme provinciale minimale de qualité des services étaient insérés dans le processus dirigé d'amélioration, comme le montre la **figure 6**. Toutefois, presque aucun des centres qui avaient satisfait à la norme provinciale minimale sans toutefois atteindre l'objectif de qualité des services convenu avec le Ministère relativement à l'un ou l'autre des deux derniers exercices n'avait fait l'objet d'un examen officiel. Nous avions donc remarqué que, faute d'efforts soutenus de surveillance, sept centres n'avaient pu assurer la qualité des services suivant les dispositions de leur contrat au cours des trois exercices consécutifs les plus récents.

RECOMMANDATION 4

Pour que les Ontariens qui demandent des services d'emploi et de formation obtiennent des services de qualité, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

Figure 6: Notes de la qualité des services et surveillance exercée par le Ministère aux centres des Services d'emploi

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Note provinciale minimale de la qualité du service	5,14	5,25	5,25
% des centres en deçà de la note visée par centre[1]	16 % (53/324)	10 % (34/323)	16 % (50/322)
% des centres en deçà de la note visée par centre, mais au-delà de la norme provinciale minimale de qualité des services	14 % (47/324)	10 % (33/323)	13 % (42/322)
% des centres en deçà de la norme provinciale minimale de qualité des services	2 % (6/324)	0,3 % (1/323)	3 % (8/322)
% de centres dans le processus dirigé d'amélioration, faute de satisfaire à la norme minimale	s.o.[2]	0,3 % (1/323)	2 % (7/322)
% de centres en examen officiel, faute d'obtenir la note visée	s.o.[2]	0 % (0/323)	1 % (4/322)

1. Un objectif de qualité des services est déterminé pour chaque centre en tant que composante du contrat conclu entre le fournisseur de services et le Ministère.
2. Le Ministère n'avait pas de processus centralisé officiel de repérage relativement au processus dirigé d'amélioration ou à l'examen officiel en 2013-2014.

- déployer des efforts soutenus de surveillance sur place auprès des centres qui ne respectent pas la norme provinciale minimale de qualité ou n'obtiennent pas la note cible de qualité du service;
- voir à ce que des mesures correctives soient prises dans l'échéancier fixé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation. Il verra à améliorer la surveillance auprès de tous les fournisseurs de services peu performants en employant des mécanismes comme le processus dirigé d'amélioration et l'examen officiel.

Nous apporterons des améliorations afin de resserrer le suivi et la surveillance des progrès accomplis par les fournisseurs de services dans les plans d'amélioration, et envisagerons d'élaborer de nouveaux rapports sur les activités. De plus, le Ministère entend mettre en oeuvre une stratégie de formation du personnel afin d'assurer l'application efficace et cohérente de son cadre de surveillance.

Nous examinerons le cadre, les outils et les ressources existants pour faire en sorte que le personnel surveille activement les plans d'amélioration des fournisseurs de services et que les mesures correctives sont prises dans l'échéancier établi.

RECOMMANDATION 5

Dans le cadre de ses diverses activités de surveillance, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit discerner les lacunes fréquentes chez les fournisseurs de services dans l'optique de les corriger à l'échelle du système.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation. Il envisage des options relatives à la création et à l'application d'une solution pour suivre les résultats des activités de surveillance des fournisseurs de services afin de cerner et d'analyser les tendances à l'échelle de la province.

Comme première étape, le Ministère affectera des ressources pour cerner et analyser les tendances et les lacunes. Ce travail appuiera l'élaboration de stratégies provinciales visant à résoudre les problèmes dans l'ensemble du réseau.

4.5 Il faut améliorer le système d'évaluation des fournisseurs de services

4.5.1 Les résultats à long terme des personnes ayant accédé aux Services d'emploi n'influent pas sur la cote de performance dans le système de gestion du rendement

Les indicateurs de performance, employés pour mesurer les retombées ou le résultat des services fournis, sont axés sur la situation d'emploi ou de formation du client uniquement à l'issue du programme. Les lignes directrices du Ministère exigent des fournisseurs de services qu'ils fassent un suivi auprès des clients dans un délai de trois mois de la fin du programme pour déterminer leur statut d'emploi. Si le résultat du client n'est pas favorable, un autre suivi doit avoir lieu après un délai de 6 mois, puis après 12 mois si le résultat demeure défavorable. Il arrive souvent que les résultats aux étapes ultérieures diffèrent sensiblement de ceux obtenus initialement, comme exposé à la **section 4.1**.

4.5.2 Les objectifs sont trop faibles pour mesurer l'efficacité

En ce qui touche les deux indicateurs de performance (à savoir le nombre de clients à servir et le nombre d'ateliers ou de séances d'information à tenir), les objectifs établis par le Ministère pour les fournisseurs de services sont trop faciles à atteindre (voir la **figure 3**). Nous en voulons pour preuve le fait qu'en 2015-2016, les centres ont atteint 95 % de leur objectif (en moyenne) quant au nombre de clients qu'ils devaient aider, la moitié des centres atteignant leur objectif à 100 % ou plus. En outre, le pourcentage moyen obtenu par les centres quant à la tenue d'ateliers et de séances d'information se situait à 151 %, 90 % des centres atteignant leur objectif à 100 % ou plus.

RECOMMANDATION 6

Afin d'évaluer adéquatement la performance des fournisseurs de services, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- intégrer les résultats à long terme de la situation d'emploi ou de formation des clients à la mesure de la performance des fournisseurs de services, de façon à améliorer l'indicateur démontrant si les programmes donnent lieu à un emploi durable;
- établir des objectifs significatifs de gestion du rendement en ce qui touche les indicateurs d'efficacité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Dans le cadre de son travail global visant à transformer les services d'emploi et de formation, le Ministère examinera et modifiera la méthode utilisée pour mesurer la performance et gérer ses programmes, en mettant l'accent sur le suivi et l'amélioration des résultats se traduisant par des emplois viables à long terme. Il envisage les changements suivants :

- améliorer les méthodes de collecte des données afin de déterminer les résultats à long terme en matière d'emploi, de formation et de scolarité des participants;
- intégrer les données sur les résultats à long terme aux normes de qualité du service visant les fournisseurs de services d'Emploi Ontario;
- mettre à jour les objectifs de performance.

4.6 Moins de la moitié des personnes qui amorcent un programme d'apprentissage en Ontario l'achèvent

D'après l'Enquête nationale auprès des apprentis menée par le Ministère en 2015, 70 % des personnes qui avaient achevé leur programme

d'apprentissage occupaient un emploi dans le métier choisi. Cependant, comme en témoigne la **figure 7**, le taux moyen d'achèvement des apprentis en Ontario durant la période quinquennale allant de 2011-2012 à 2015-2016 ne se situe qu'à 46 % pour un certificat d'apprentissage et à 47 % pour un certificat de qualification. C'est le secteur de la construction qui affiche les taux moyens d'achèvement les plus élevés pour les deux types de certificats, tandis que les secteurs des services et industriels accusent les taux moyens d'achèvement les plus faibles en ce qui touche les certificats d'apprentissage et les certificats de qualification, respectivement.

Pour ce qui est des 20 métiers dont la demande est la plus forte par apprenti, ceux dont les taux d'achèvement avaient été les plus élevés en 2015-2016 étaient les monteurs de lignes électriques (75 %), de même que les coiffeurs, les électriciens et les plombiers (à presque 70 %). Tous ces métiers sauf un étaient à accréditation obligatoire. Les métiers dont les taux d'achèvement avaient été les plus faibles étaient les agents du service à la clientèle de la TI (4 %), les cuisiniers (27 %), les électriciens industriels (29 %) ainsi que les techniciens en réparation de carrosseries d'automobile (30 %). Sauf le dernier mentionné, ces métiers étaient à accréditation facultative.

Les taux d'achèvement avaient été passablement plus élevés dans les formations menant à un métier à accréditation obligatoire que dans celles débouchant sur un métier à accréditation facultative, à 59 % comparativement à 35 % en moyenne, respectivement. Cette situation est facile à comprendre : l'accréditation est exigée dans les métiers à accréditation obligatoire, mais elle ne l'est pas dans ceux à accréditation facultative. Néanmoins, le Ministère consent le même financement aux

Figure 7: Taux d'achèvement de la formation en apprentissage, 2011-2012 à 2015-2016[1]

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

	2011-2012 (%)	2012-2013 (%)	2013-2014 (%)	2014-2015 (%)	2015-2016 (%)	Average (%)
Obtention d'un certificat d'apprentissage	**47**	**47**	**48**	**41**	**45**	**46**
Par secteur :						
Secteur de la construction	44	46	53	56	56	51
Secteur industriel	51	45	42	41	41	44
Secteur de la force motrice	48	46	46	45	47	46
Secteur des services	48	49	45	24[2]	33	40
Par type :						
Métiers à accréditation obligatoire	57	57	60	60	60	59
Métiers à accréditation facultative	37	35	38	27	35	34
Obtention d'un certificat de qualification	**46**	**47**	**46**	**46**	**48**	**47**
Par secteur :						
Secteur de la construction	49	50	52	55	54	52
Secteur industriel	44	43	36	35	33	38
Secteur de la force motrice	48	47	48	45	47	47
Secteur des services	44	46	42	45	46	45
Par type :						
Métiers à accréditation obligatoire	57	58	59	60	60	59
Métiers à accréditation facultative	34	35	33	35	36	35

1. Les taux d'achèvement calculés par le Ministère s'appuient sur une cohorte de huit ans.
2. Ce recul est essentiellement attribuable à l'afflux d'inscription aux métiers des centres d'appels de la TI en 2006-2007, suivi de l'annulation de la formation en apprentissage par la majorité des clients.

métiers spécialisés nécessitant les mêmes niveaux de formation, peu importe s'il s'agit de métiers à accréditation obligatoire ou facultative. Le montant versé par le Ministère aux apprentis qui n'avaient pas achevé leur programme demeure inconnu parce que le Ministère ne repère pas le financement par apprenti.

RECOMMANDATION 7

Pour optimiser les avantages que procure le financement du Programme d'apprentissage, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit chercher des moyens d'accroître le taux d'achèvement des apprentis en prenant les mesures suivantes :

- élaborer et mettre en oeuvre des stratégies pour relever les taux d'achèvement des apprentis à la fois dans les métiers à accréditation obligatoire et à accréditation facultative;
- déterminer s'il y a lieu de modifier le niveau de financement consenti à la formation en apprentissage dans les métiers à accréditation facultative comparativement aux métiers à accréditation obligatoire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. À l'appui de la Stratégie pour une main-d'oeuvre hautement qualifiée du gouvernement, le Ministère dirige le travail pour moderniser le système d'apprentissage et relever les taux d'achèvement ainsi que la participation des groupes habituellement sous-représentés, ainsi que pour créer des parcours clairs et améliorés pour les apprentis.

Les taux d'achèvement sont et demeurent une priorité du Ministère. En plus des stratégies mises en oeuvre, telles que les cours préparatoires aux examens, les incitatifs financiers pour les progrès et l'achèvement, et la surveillance des apprentis à risque de ne pas achever leur formation, le Ministère a entrepris des initiatives pour aider les apprentis à améliorer leurs compétences en littératie et numératie et pour aiguiller les apprentis sans emploi vers les fournisseurs de services d'Emploi Ontario.

Le taux de participation élevé des employeurs et des apprentis à la formation dans les métiers à accréditation facultative indique qu'ils sont favorables à la formation institutionnelle, à la reconnaissance des compétences et à la mobilité de la main-d'oeuvre. En tenant compte des recommandations de la vérificatrice générale, le Ministère évaluera si la modification du niveau de financement de la formation dans les métiers à accréditation facultative permettrait de relever les taux d'achèvement.

4.6.1 Il est difficile de comparer les taux d'achèvement de la formation en apprentissage d'une administration à l'autre au Canada

Le Ministère mesure les taux d'achèvement de la formation en apprentissage par le suivi d'une cohorte de particuliers au cours des huit années suivant leur première inscription. Puisque la durée type d'un programme d'apprentissage est de quatre ans, cette façon de faire accorde une période supplémentaire de quatre ans au-delà de la durée normale d'un programme d'apprentissage pour achever celui-ci.

Bien que la méthode de calcul des taux d'achèvement des apprentis en Ontario s'apparente à celle employée par les collèges pour mesurer le taux d'achèvement des étudiants dans leurs autres programmes menant à un certificat ou à un diplôme, nous ne pouvons la comparer à la façon dont les taux d'achèvement des apprentis sont mesurés au sein des autres administrations. De fait, nous avons constaté qu'il n'existe pas de méthode normalisée dans l'ensemble des provinces pour calculer les taux d'achèvement des apprentis. Cela complique la comparaison du bon rendement d'une province par rapport à une autre, de façon à s'informer des

pratiques exemplaires donnant les meilleurs résultats et à les échanger.

Le Forum canadien sur l'apprentissage (un organisme sans but lucratif qui mène des recherches et communique les pratiques exemplaires dans le domaine de la formation en apprentissage) avait également relevé un manque de consensus quant à la méthode employée au Canada pour calculer les taux d'achèvement des programmes d'apprentissage. En avril 2014, cet organisme a calculé les taux d'achèvement de 2011 à l'aide d'une méthode de comparaison des cohortes de l'ensemble des provinces et territoires mettant en lien l'achèvement d'une année donnée avec les personnes inscrites sur plusieurs années précédentes. Selon cette méthode, l'Ontario avait accusé le troisième taux d'achèvement le plus faible, à 42 %.

RECOMMANDATION 8

Afin d'évaluer le degré de performance de son programme d'apprentissage par rapport aux programmes semblables d'autres administrations canadiennes, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit exercer un rôle de chef de file et, de concert avec les autres provinces, concevoir une méthode normalisée pour calculer les taux d'achèvement de la formation en apprentissage au Canada.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation. L'Ontario, ainsi que la majorité des administrations au Canada, a appuyé le travail du Conseil canadien des directeurs de l'apprentissage (le Conseil) visant à élaborer une méthode uniforme pour calculer les taux d'achèvement dans l'ensemble des systèmes d'apprentissage du Canada. Cependant, le Conseil a suspendu son travail dans ce dossier jusqu'à ce que l'examen conceptuel du Système d'information sur les apprentis inscrits soit terminé.

Le Comité de recherche du Conseil, Statistique Canada, et Emploi et Développement social Canada collaborent à un projet biennal pour examiner les données d'apprentissage et améliorer leur uniformité et fiabilité, qui sont saisies dans le Système d'information sur les apprentis inscrits. Une fois que l'examen de la qualité des données dans le Système sera terminé, il servira à appuyer les efforts pour élaborer une méthode commune pour calculer les taux d'achèvement. L'Ontario entend assumer un rôle directeur à la reprise du travail.

4.6.2 Les enquêtes ou sondages du Ministère ne permettent pas d'obtenir une information exhaustive sur les motifs pour lesquels les apprentis n'achèvent pas les programmes

L'Enquête nationale auprès des apprentis, menée chaque année par le Ministère auprès des personnes qui ont achevé leur programme d'apprentissage ou l'ont abandonné, ne permet pas de discerner convenablement la cause pour laquelle un apprenti n'achève pas le programme, bien que cette dimension s'inscrive dans l'objectif de cette enquête. En 2015, année où cette enquête a été réalisée la dernière fois, les motifs les plus fréquemment évoqués pour l'abandon du programme étaient que l'apprenti avait abandonné son emploi (14 %), qu'il avait changé de métier ou de carrière (10 %) ou qu'il avait été mis à pied par son employeur (8 %). Or, ces réponses ne donnent pas un aperçu des motifs pour lesquels les apprentis ont décidé d'abandonner leur emploi ou de changer de carrière et, par conséquent, elles ne fournissent pas suffisamment d'information au Ministère afin que celui-ci se penche sur les motifs de l'abandon.

Une étude réalisée en 2015 par le conseil de planification locale de la région du Centre-Sud de l'Ontario, un groupe communautaire financé par le Ministère pour évaluer la conjoncture du marché du travail local et collaborer avec les intervenants communautaires pour régler les problèmes du

marché du travail local, a permis d'obtenir davantage d'information sur les difficultés liées à l'achèvement de la formation en apprentissage. Le conseil de planification locale, composé d'universitaires et d'experts autres, a discerné des obstacles considérables à l'achèvement de la formation en apprentissage dans sa collectivité, notamment :

- l'insécurité et les dépenses financières, comme ne pas obtenir d'augmentations salariales, les longues périodes d'attente relatives à l'assurance-emploi, ainsi que d'autres difficultés financières;
- les problèmes de formation en cours d'emploi, y compris le manque de volonté de l'employeur quant à la prestation d'une formation, les difficultés à satisfaire à temps aux exigences de formation et les complications relatives à l'évaluation de la progression ou des compétences atteintes au moyen de la formation;
- l'engagement des employeurs et les limites du milieu de travail, comme la réticence ou l'incapacité des employeurs à fournir un travail stable pendant la durée du programme, les fonctions professionnelles nécessaires à l'achèvement de toutes les compétences, la nécessité pour les apprentis de s'absenter du travail afin d'assister aux cours, ou les documents requis à remplir;
- les méthodes pédagogiques, le cursus et l'évaluation qui causent chez les apprentis l'échec aux examens de qualification des métiers ou à la formation en classe, de même que les écoles qui n'enseignent pas les technologies industrielles les plus récentes.

Dans une autre étude réalisée en janvier 2015 par le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur et intitulée *L'apprentissage en Ontario : Une analyse exploratoire*, d'autres obstacles sont relevés. En particulier, les apprentis qui achèvent leur formation en apprentissage et obtiennent le statut de compagnon risquent de perdre leur emploi si leur employeur ne peut plus se permettre leurs services. Il est en outre souligné dans cette étude que les apprentis chevronnés ont peut-être accès à davantage d'emplois que les compagnons débutants. Pour ces motifs, il se peut que les apprentis décident de ne pas achever leur formation d'apprentissage.

Le Ministère avait discerné d'autres obstacles à l'achèvement durant son exercice de repérage des apprentis à risque d'inachèvement. Ces obstacles sont décrits à la **section 4.9**. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas mis au point de stratégie pour contribuer à surmonter les obstacles discernés soit au moyen de l'exercice de repérage, soit à l'aide des études susmentionnées.

RECOMMANDATION 9

Afin de bien comprendre les difficultés qui empêchent les apprentis d'achever leur formation, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- concevoir des méthodes permettant d'éclairer davantage les facteurs qui poussent les apprentis à se retirer des programmes;
- mettre au point, dans la mesure du possible, des stratégies pour maîtriser ces facteurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation. Il entend réviser l'Enquête nationale auprès des apprentis, tenue chaque année, pour y intégrer des questions obligatoires sur les raisons pour lesquelles les apprentis mettent fin à leur programme. Comme indiqué dans la réponse à la recommandation 7, le Ministère a engagé plusieurs initiatives pour favoriser l'achèvement. Il est question, à la réponse à la recommandation 13, du travail d'analyse ultérieur pour déterminer les obstacles à l'achèvement.

4.7 Les incitatifs financiers proposés aux employeurs ne sont pas propices à l'achèvement de la formation en apprentissage

Suivant ce qui est décrit à la **section 2.4.2**, de nombreux incitatifs du gouvernement provincial sont offerts aux employeurs afin qu'ils embauchent et forment des apprentis, notamment le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage, une prime à la signature, et une prime à l'achèvement. Nous avions remarqué que ces incitatifs ne sont pas en phase avec l'objectif de relever les taux d'achèvement de la formation en apprentissage.

4.7.1 Le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage est en cours de remaniement afin de rehausser les taux d'achèvement

Le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage n'est pas lié à l'achèvement de la formation en apprentissage. En juin 2015, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle, de concert avec le ministère des Finances, a convoqué un groupe de travail pour déterminer en quoi le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage pourrait être remanié afin de rehausser les taux d'achèvement et d'accroître l'accès chez les groupes sous-représentés (comme les Autochtones, les immigrants de fraîche date et les femmes).

Au moment de notre audit, le groupe de travail envisageait certaines options.

4.7.2 Les primes versées aux employeurs ne s'inscrivent pas dans l'objectif du Programme d'apprentissage

Le Programme d'apprentissage a pour objectif de voir à ce que les travailleurs soient accrédités et exercent un métier spécialisé. La prime à la signature sert à accroître le nombre d'apprentis inscrits, pendant que la prime à l'achèvement sert à favoriser l'achèvement de la formation et l'accréditation.

Bien que la prime à l'achèvement s'inscrive davantage dans l'objectif du Ministère consistant à accroître le nombre d'apprentis qui obtiennent leur accréditation, son montant correspond à la moitié de celui de la prime à la signature. D'après un sondage unique auprès des employeurs commandé par le Ministère en 2014, 19 % seulement des répondants avaient déclaré être au courant de la prime à l'achèvement consentie aux employeurs.

RECOMMANDATION 10

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit mener à bien son examen des incitatifs financiers consentis aux employeurs dans le cadre du Programme d'apprentissage, puis remanier ces incitatifs pour qu'ils soient propices à l'inscription au Programme et, tout particulièrement, à l'achèvement de celui-ci.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il est déterminé à inciter les employeurs à maintenir leur soutien de la formation en apprentissage afin de relever les taux d'achèvement et de rendre cette formation accessible aux groupes sous-représentés.

Le Ministère poursuit l'examen du crédit d'impôt pour la formation en apprentissage, de concert avec le ministère des Finances. Pour ce faire, il a récemment engagé un processus de mobilisation des employeurs qui met l'accent sur les soutiens financiers dans le système d'apprentissage.

4.8 Il faudrait élargir l'initiative de préparation aux examens

Le financement par le Ministère de cours de préparation aux examens afin que les apprentis soient prêts à passer leur examen final d'accréditation s'est révélé une initiative fructueuse. Lorsque cette initiative a été lancée en 2010-2011, un cours de

30 heures était offert aux apprentis dans six métiers spécialisés à forte demande (électricien; mécanicien de véhicules automobiles; charpentier général; plombier; technicien à l'entretien et à la réparation de camions et de véhicules de transport; tôlier), une fois leur formation en classe terminée et dans les 90 jours de préparation pour passer l'examen d'accréditation. L'apprenti qui souhaite prendre part à ce cours n'a pas de coût à assumer, sauf celui des absences du travail (habituellement sans rémunération, bien que les apprentis puissent avoir droit à l'assurance-emploi durant la formation en classe).

Après avoir comparé les taux de réussite de 2010-2011 à 2014-2015 chez ceux qui avaient suivi le cours de préparation à l'examen et ceux qui ne l'avaient pas fait, nous avions constaté qu'au cours de chaque exercice, dans chacun des six métiers, le taux de réussite de ceux qui avaient suivi le cours de préparation à l'examen était supérieur à celui des apprentis qui ne l'avaient pas suivi. Durant la période quinquennale, en ce qui touche les métiers combinés, la moyenne du taux de réussite à l'examen chez ceux qui avaient suivi le cours était supérieure de 12 points de pourcentage (56 % contre 44 %). De plus, selon l'enquête menée par le Ministère en 2015, 79 % des apprentis qui avaient suivi le cours de préparation à l'examen et réussi l'examen d'accréditation des métiers avaient considéré ce cours comme utile. Les apprentis ayant échoué à l'examen n'avaient pas été sondés sur leur satisfaction envers le cours de préparation à l'examen.

Depuis le 1er avril 2016, le Ministère a rendu obligatoire la prestation de cours de préparation à l'examen par les agents de prestation de la formation relativement à 11 métiers à forte demande (les six susmentionnés, auxquels s'ajoutent cinq autres métiers). Toutefois, malgré sa réussite attestée, le cours n'est pas obligatoire pour les apprentis qui ont tenté, préalablement mais en vain, de réussir l'examen.

Comparativement à l'Ontario, les autres provinces traitées dans notre examen n'avaient pas offert de cours semblables de préparation à l'examen destinés directement aux personnes ayant achevé récemment le volet en classe de leur formation d'apprentissage. Cependant, une aide à l'examen était offerte dans d'autres provinces et pourrait être envisagée par l'Ontario; à titre d'exemple, une formation d'appoint était proposée en Colombie-Britannique aux personnes qui exercent un métier et souhaitent passer un examen d'accréditation ou aux apprentis actuels qui ont besoin d'actualiser leurs compétences.

Depuis le lancement de cette initiative en 2010-2011 jusqu'en 2014-2015, le Ministère a versé 6,6 millions de dollars aux agents de prestation de la formation afin qu'ils offrent des cours de préparation aux examens à 16 206 apprentis. Toutefois, nous avions remarqué que le coût horaire/personne est supérieur au montant versé habituellement par le Ministère aux agents de prestation de la formation pour la tenue de cours ordinaires de formation en classe. En ce qui concerne la période susmentionnée, le coût horaire/apprenti des cours de préparation à l'examen se situait en moyenne à 13,59 $ contre 9,56 $ (à savoir un taux quotidien de 57,35 $ pour 6 heures de formation) en ce qui touche la formation en classe. Nous avions calculé que le Ministère aurait pu épargner près de 2 millions de dollars s'il avait appliqué le même tarif que celui de la formation en classe. Des membres du personnel du Ministère nous ont appris, en ce qui touche les cours de préparation à l'examen, que le Ministère avait décidé d'assumer la proportion des apprentis quant aux frais en classe; toutefois, cela n'interviendrait que pour la moitié de la différence constatée.

RECOMMANDATION 11

Afin de hausser l'achèvement de la formation en apprentissage de manière rentable, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- évaluer le résultat d'un élargissement du cours de préparation à l'examen à un nombre accru de métiers à forte demande et, si l'expérience se révèle favorable,

Chapitre 3 • Section 3.04

l'élargir aux autres métiers à accréditation obligatoire;
- songer à rendre le cours obligatoire pour les apprentis ayant préalablement échoué à l'examen d'accréditation de leur métier;
- réviser et rajuster le financement des cours de préparation à l'examen afin qu'ils soient comparables aux taux versés aux agents de prestation de la formation pour la tenue de cours de formation ordinaires en classe.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère partage les préoccupations du Bureau de la vérificatrice générale concernant les apprentis qui échouent à leur formation en apprentissage et à l'examen d'accréditation. Il est résolu à relever le taux d'achèvement de la formation en apprentissage. Pour donner suite à cet engagement, nous avons augmenté le nombre de cours préparatoires à l'examen qui sont offerts chaque année depuis le début du programme et continuerons à offrir ces cours.

Le Ministère poursuit sa collaboration avec l'Ordre des métiers de l'Ontario afin de diriger ces candidats vers les cours et les cours préparatoires aux examens appropriés. Il examine également avec l'Ordre la possibilité d'exiger une preuve de perfectionnement professionnel avant de passer l'examen.

Auparavant, la préparation à l'examen ne s'inscrivait pas dans la formation en classe, et le Ministère acquittait le taux quotidien intégral pour favoriser la participation. Le 1er janvier 2017, il mettra en oeuvre des modules de préparation aux examens dans les cours en classe de dernière année pour les métiers visés. Puisque la préparation aux examens s'inscrira dans la formation en classe ordinaire, elle donnera droit au taux quotidien, dont une partie sera acquittée par les apprentis.

4.9 Il faut mieux identifier et surveiller les apprentis à risque d'inachèvement de leur formation d'apprentissage

4.9.1 Le nombre d'apprentis à risque d'inachèvement demeure élevé, malgré la mise en oeuvre d'une stratégie de surveillance

En octobre 2013, le Ministère a mis au point une stratégie de surveillance de la formation en apprentissage afin de discerner les apprentis considérés comme à risque élevé d'inachèvement et de faire un suivi auprès d'eux. Le Ministère définit l'apprenti à risque d'inachèvement de son programme d'apprentissage de la façon suivante :
- un apprenti inscrit qui n'a pris part à aucune activité scolaire dans les 12 mois au minimum après sa séance de formation en classe ou sa date d'inscription la plus récente;
- un apprenti inscrit qui participe activement au programme (il a suivi une formation en classe au cours du dernier l'exercice), mais a dépassé d'au moins 12 mois la durée d'achèvement normalisée du métier.

C'est en novembre 2014 que le Ministère a discerné pour la première fois les apprentis à risque. Ce moislà, au moyen des paramètres susmentionnés, le Ministère a produit un rapport dans le système lui permettant de discerner 16 350 clients à risque. Les membres du personnel dans les bureaux régionaux du Ministère ont alors entrepris le suivi des clients identifiés ou de leur employeur afin de déterminer la cause et de prendre les mesures qui conviennent. En mars 2016, les membres du personnel dans les bureaux régionaux avaient joint 88 % des apprentis en question.

Les obstacles les plus fréquents à l'achèvement déclarés par les apprentis joints étaient les suivants : le lien entre l'apprenti et l'employeur avait pris fin (l'apprenti avait été mis à pied ou avait quitté le métier de son propre chef); l'apprenti nécessitait davantage d'information sur les exigences et le processus d'achèvement (comme

les compétences à acquérir); et l'employeur ne favorisait pas l'achèvement (par exemple il ne permettait pas à l'apprenti d'acquérir les compétences nécessaires ou de s'absenter du travail pour suivre la formation en classe). Les interventions du Ministère étaient habituellement les suivantes : la prestation d'information sur les exigences et processus d'achèvement, les options de scolarisation, l'aide et les incitatifs financiers disponibles; le rappel aux employeurs de leurs obligations aux termes de l'entente de formation; et l'aiguillage vers la formation liée aux compétences fondamentales et les services d'emploi.

Dans environ 68 % des cas, la situation a été réglée par la sortie des apprentis du système, ce qui a eu pour effet d'épurer la base de données du Ministère (38 % des apprentis ont vu leur entente de formation annulée ou suspendue; 20 % ont reçu un certificat d'apprenti parce qu'ils avaient satisfait aux exigences mais n'étaient pas au courant qu'ils avaient terminé; et 10 % n'étaient plus considérés comme à risque ou bien parce qu'ils avaient achevé une formation en classe à un certain niveau, ou bien parce qu'ils étaient inscrits à une séance de formation, ou bien parce qu'ils avaient obtenu confirmation d'une participation à une séance de formation à venir). Les autres cas (32 %) sont demeurés à risque et ont nécessité une surveillance et une intervention approfondies.

À la suite de cet exercice auprès des 16 350 premiers apprentis identifiés en novembre 2014, qui se poursuit depuis au moins une année et demie, près de 6 400 apprentis étaient encore considérés comme à risque en mars 2016.

En décembre 2015, le Ministère a élargi la définition d'apprenti à risque pour inclure :

- les apprentis qui n'avaient pas indiqué de préférence en matière de scolarité;
- les apprentis sans entente de formation enregistrée.

Le Ministère a commencé à appliquer cette définition en mai 2016. Le 30 juin 2016, selon la définition élargie, 39 000 apprentis en tout étaient considérés comme à risque pour les besoins de la surveillance. De ce nombre, 20 800 avaient été identifiés d'après la définition originale, et 18 200 autres apprentis répondaient à la définition élargie. À notre avis, la définition étendue permet de mieux identifier les apprentis qui peuvent avoir besoin d'aide pour progresser dans leur apprentissage. Quelle que soit la définition utilisée, le nombre d'apprentis à risque a augmenté au cours de la dernière année et demie depuis le lancement de la stratégie de surveillance.

Le Ministère croit que les chiffres établis à un moment précis ne captent pas l'ampleur de l'efficacité de la stratégie de surveillance. Il tient compte d'autres indicateurs de réussite, y compris le nombre d'apprentis à risque qui ont de fait obtenu un certificat d'apprentissage, qui se sont inscrits à une formation scolaire ou ont terminé un niveau de leur formation.

Environ 230 conseillers en formation professionnelle qui travaillent dans les bureaux locaux du Ministère sont responsables de l'inscription des nouveaux apprentis, de la mise à l'horaire des apprentis aux séances de formation en classe, du dépistage périodique continu des apprentis à risque et du suivi auprès de ces derniers. À l'amorce de notre audit, ces membres du personnel étaient tenus de produire manuellement des rapports servant à identifier les participants à risque parce que le système de TI du Ministère ne permettait ni le signalement automatique, ni le déclenchement d'alertes concernant les participants à risque d'inachèvement. De plus, le système ne permettait pas la production d'avis automatiques qui seraient postés directement aux apprentis et aux employeurs, sauf si le conseiller en formation professionnelle déclenchait manuellement cette procédure. À l'été 2016, le système de la TI du Ministère avait amorcé le signalement automatique des apprentis à risque pour les membres du personnel du Ministère et la production d'avis automatiques à poster aux apprentis et aux employeurs. Le système d'information du Ministère permet aux conseillers en formation professionnelle d'inscrire des notes dans le dossier électronique de l'apprenti. Nous avions

prévu que les dossiers des particuliers jugés à risque comporteraient de l'information permettant de discerner les obstacles à l'achèvement de même que les mesures de suivi prises pour remédier au manque de progrès. Or, seuls 30 % des dossiers électroniques des 15 700 apprentis en formation jugés à risque en mai 2016 comportaient des notes d'examen dans lesquelles étaient décrits les problèmes ou difficultés empêchant l'achèvement. En outre, seuls 23 % des dossiers où l'entente de formation d'apprentissage avait été annulée ou suspendue au cours des cinq derniers exercices (de 2011-2012 à 2015-2016) étaient assortis de notes. Une description des problèmes occasionnant l'annulation ou la suspension aurait été utile au Ministère pour déterminer s'il existait un motif empêchant l'achèvement. Le Ministère pourrait également se servir de cette information pour d'éventuels problèmes propres aux employeurs ou des problèmes fréquents qui pourraient être réglés au moyen d'une politique ou communication du bureau central. Mais il serait nécessaire d'uniformiser les motifs répertoriés et l'utilisation de la fonction du système servant à documenter les notes afin d'effectuer une analyse éclairante à partir de cette information.

Les apprentis sont jumelés à un conseiller en formation professionnelle particulier pour les besoins de l'aide et de la surveillance. En juin 2016, d'après l'information dans le système ministériel, nous avons constaté que près de 1 000 apprentis en formation avaient été jumelés à trois conseillers en formation professionnelle qui n'avaient pas travaillé au Ministère depuis environ un an. Un nombre supplémentaire d'apprentis en formation (1 700) avaient été confiés à quatre conseillers en formation professionnelle qui étaient actuellement en congé pendant une période prolongée; le congé le plus long datait de juillet 2015 et la date de retour était inconnue.

RECOMMANDATION 12

Afin de rehausser le taux de réussite des apprentis jugés à risque d'inachèvement de leur programme, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- répertorier les principaux motifs pour lesquels les participants ne progressent pas dans leur formation en apprentissage, puis mettre en application des techniques d'intervention à l'échelle du système;
- inclure des notes aux dossiers des apprentis jugés à risque d'inachèvement, qui peuvent servir au suivi auprès de ces derniers ainsi qu'à l'analyse des problèmes fréquents;
- confier immédiatement à un conseiller en formation professionnelle en activité les apprentis préalablement jumelés à un conseiller qui ne travaille plus au Ministère ou qui est en congé prolongé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera à préciser les indicateurs de risque afin de cibler les ressources ministérielles sur les apprentis qui ont le plus besoin de soutien pour achever leur programme. Il demeure prioritaire pour le Ministère d'aider les apprentis à réussir leur formation en apprentissage.

À l'aide de la stratégie de surveillance de la formation en apprentissage, le Ministère cernera les principaux motifs de l'incapacité des apprentis à progresser dans leur programme et adoptera d'autres interventions pour faciliter l'achèvement. Il trouvera des moyens d'utiliser plus efficacement la technologie pour contacter tous les apprentis afin d'obtenir des renseignements sur leurs progrès et l'achèvement. À l'avenir, le Ministère compte élaborer une fiche d'évaluation comprenant des indicateurs de la situation des apprentis à risque. En décembre 2015, le Ministère a amélioré sa base de données pour que le personnel puisse y consigner les résultats de leurs activités de suivi auprès des apprentis à risque. Il exigera du personnel qu'il utilise le système pour

documenter les obstacles à l'achèvement et les mesures prises auprès de chaque apprenti à risque. Il analysera les données supplémentaires à mesure qu'elles sont recueillies afin de cerner les interventions efficaces. Comme souligné dans la réponse à la recommandation 9, le Ministère révisera l'Enquête nationale auprès des apprentis, tenue chaque année, pour y intégrer des questions obligatoires sur les motifs de retrait du programme par les apprentis. Ce travail appuiera la stratégie de surveillance ministérielle et d'autres interventions pour faciliter l'achèvement.

Le problème posé par la réaffectation des apprentis à un membre du personnel actif et les conseillers en formation professionnelle a déjà été résolu, et le Ministère estime qu'aucun dossier n'a été égaré ou mal orienté, et aucun client n'a été affecté par ce problème. À l'avenir, il effectuera un suivi mensuel des dossiers pour s'assurer que les apprentis sont jumelés à un membre du personnel actif et que les mises à jour sont saisies dans le système en temps opportun.

4.10 La surveillance de la qualité des programmes d'apprentissage est restreinte

4.10.1 La surveillance de la formation en milieu de travail est restreinte

Après avoir examiné un échantillon de dossiers d'ententes de formation, nous avions constaté que dans chaque cas, à l'étape de l'inscription, le Ministère avait veillé à ce que l'employeur présente un ratio compagnon-apprenti approprié.

Cependant, le Ministère n'a pas conçu de politique ou de ligne directrice particulière pour les besoins de la surveillance continue de la formation en milieu de travail. Dans les bureaux régionaux que nous avons visités, les membres du personnel nous ont confirmé que leur participation auprès des employeurs est très restreinte et nous ont signalé que les employeurs faisaient essentiellement l'objet de visites lorsque des plaintes étaient reçues. De 2013-2014 à 2015-2016, sept plaintes ont été formulées contre les employeurs aux bureaux régionaux que nous avons visités, mais aucun de ces employeurs n'a fait l'objet de visites par les membres du personnel des bureaux régionaux. En outre, ces derniers ignoraient si l'Ordre avait mené des enquêtes auprès de ces employeurs.

Depuis sa création en 2013, l'Ordre est responsable des activités d'exécution (comme veiller à ce que le ratio compagnon-apprenti soit respecté). Toutefois, le Ministère n'obtient pas d'information sur la nature et les résultats des activités d'exécution menées par l'Ordre. De plus, le rapport annuel de l'Ordre ne contient pas le nombre d'inspections faites auprès des employeurs qui forment les apprentis. Le Ministère s'en remet aux employeurs pour déclarer volontairement au Ministère et à l'Ordre les changements qui peuvent influer sur leur capacité à donner une formation à leurs apprentis, notamment un changement aux formateurs ou leur départ, un changement au ratio compagnon/apprenti, des changements à l'équipement nécessaire à la formation, ou le départ d'un apprenti.

Après avoir obtenu les taux d'achèvement de la formation en apprentissage par employeur, nous les avions analysés pour discerner les employeurs qui ne préparent peut-être pas convenablement leurs apprentis à la réussite. Chez les employeurs ayant parrainé au moins 50 apprentis depuis le début du programme, nous avons discerné 171 employeurs dont moins de 20 % des apprentis avaient achevé leur formation en apprentissage au mois de novembre 2015. De ce nombre, 105 exerçaient encore activement leurs activités de formation auprès d'environ 4 800 apprentis. Rien ne permettait d'attester une tentative par le Ministère de procéder à une analyse semblable pour discerner de son propre chef ces employeurs; par conséquent, le Ministère n'a pas enquêté sur les motifs pour lesquels ces employeurs sont liés à un faible taux de réussite.

Un risque à ce chapitre est que les employeurs mettent fin à l'emploi des apprentis une fois expirée la période où ils peuvent réclamer un crédit d'impôt pour la formation en apprentissage et remplacent les apprentis par de nouveaux apprentis. L'Agence du revenu du Canada procède au traitement du crédit d'impôt. Or, le Ministère n'a pas cherché à obtenir l'information en lien avec les employeurs ayant réclamé le crédit d'impôt pour la formation des apprentis. Le Ministère n'a donc pas déterminé si certains employeurs mettaient fin à l'emploi des apprentis, une fois échue la période où ils pouvaient réclamer ce crédit d'impôt.

4.10.2 La surveillance de la formation en classe est restreinte

À l'exemple en quelque sorte de la formation en milieu de travail, le Ministère ne procède pas en règle générale à la surveillance de la qualité de la formation en classe. Le Ministère évalue si les agents de prestation de la formation disposent des outils et des ressources pour assurer la prestation des cours lorsque ces derniers obtiennent au départ l'approbation en vue du financement, mais toute surveillance exercée ensuite par le Ministère dépend des plaintes reçues. Cette situation existe en dépit de la documentation du Ministère dans laquelle il est énoncé que les bureaux locaux d'Emploi Ontario à l'échelle de la province sont responsables de la surveillance continue de la qualité et de la pertinence de la formation en classe. La surveillance attendue porte sur les points suivants :

- voir à ce que le cursus approuvé soit utilisé;
- discerner les agents de prestation de la formation dont les groupes accusent un taux d'échec anormalement élevé aux cours;
- collaborer avec ces agents de prestation de la formation pour trouver les causes des taux d'échec élevés et concevoir des plans d'amélioration du rendement.

Cependant, les membres du personnel du Ministère nous ont dit qu'ils n'évaluaient directement ni les qualifications des instructeurs qui donnent la formation, ni la prestation des cours conformément au cursus, mais qu'ils s'en remettent plutôt aux processus internes des agents de prestation de la formation. Nous avions également obtenu auprès de l'Ordre la confirmation comme quoi les membres de son personnel n'évaluent pas la qualité de la formation en classe.

Le Ministère recueille l'information sur les taux de réussite par cours et agents de prestation de la formation; les membres de son personnel ont révélé que les bureaux régionaux ne se sont mis à tenir compte de cette information qu'en 2015 pour décider du nombre de places à financer pour chaque agent de prestation de la formation. Ils ont également dit que leurs rapports avec les agents de prestation de la formation étaient essentiellement informels, de sorte que nous n'avons pu les englober dans notre examen.

Nous avions perçu un manque d'amélioration appréciable dans les taux de réussite aux examens de qualification au cours des cinq exercices les plus récents, ainsi qu'une disparité dans les taux de réussite entre les tests passés en classe et les examens de qualification, comme le montre la **figure 8**. Malgré cet état de choses, des membres du personnel du Ministère ont confirmé qu'ils n'avaient pas procédé à l'analyse de cette information pour discerner les fournisseurs de formation qui ne préparent peut-être pas leurs étudiants à la réussite et prendre les mesures correctives nécessaires. Nous avions analysé les taux de réussite des examens finaux de qualification par agent de prestation de la formation au cours des cinq exercices les plus récents, pour ensuite remarquer que le taux de réussite moyen aux examens de qualification chez les apprentis ayant reçu une formation en classe à l'extérieur des collèges était au moins supérieur de 10 points de pourcentage à celui des apprentis ayant reçu cette formation dans les collèges.

RECOMMANDATION 13

Afin d'améliorer la surveillance de la formation en cours d'emploi et en classe des apprentis, le

Figure 8: Taux de réussite aux examens de qualification et à la formation en classe de l'apprentissage, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

	2011-2012 (%)	2012-2013 (%)	2013-2014 (%)	2014-2015 (%)	2015-2016 (%)	Moyenne[1] (%)
Taux de réussite aux examens de qualification[2]	**49**	**50**	**52**	**50**	**50**	**50**
Secteur de la construction	48	48	53	51	54	51
Secteur industriel	46	45	46	49	45	46
Secteur de la force motrice	51	52	50	48	46	49
Secteur des services	54	55	53	53	51	53
Taux de réussite aux cours de formation en classe	**93**	**94**	**94**	**94**	**n/a**	**94**
Dans les collèges	93	94	93	93	n/a	93
À l'extérieur des collèges	98	97	98	98	n/a	98

1. Les moyennes relatives aux examens de qualification se rapportent aux cinq exercices les plus récents. Les moyennes relatives aux cours de formation en classe se rapportent aux quatre exercices les plus récents, puisque les données des taux de réussite en 2015-2016 ne sont pas accessibles.
2. La note de passage des examens de qualification est fixée à 70 %.

ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- mettre en oeuvre des politiques et lignes directrices en vue d'une surveillance continue de la formation en milieu de travail et en classe que reçoivent les apprentis;
- analyser régulièrement les taux d'achèvement de chaque agent de prestation de la formation et employeur pour discerner les tendances qui peuvent révéler des problèmes et prendre les mesures correctives;
- discerner et traiter les difficultés relatives à la formation en classe qui peuvent empêcher les apprentis de réussir l'examen de qualification final.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec l'Ordre des métiers de l'Ontario pour relever les lacunes dans les politiques et lignes directrices pour les besoins de la surveillance continue de la formation en cours d'emploi et en classe offerte aux apprentis.

Concernant la formation en classe, le Ministère utilisera les indicateurs de rendement clés élaborés en 2015-2016, mais qui ne sont encore en vigueur (notamment les taux de réussite scolaire, l'efficacité des cours préparatoires aux examens, l'utilisation des places et du financement) pour comprendre les résultats de rendement et poursuivre l'analyse des résultats du Sondage annuel sur la satisfaction et l'engagement des étudiantes et étudiants recueillis par toutes les agences de formation par l'apprentissage, afin de cerner les aspects à améliorer dans les qualifications des instructeurs et la pertinence de la formation en classe. Ces indicateurs comprennent l'emploi et la satisfaction des diplômés.

Le Ministère reconnaît qu'il faut poursuivre l'analyse des taux d'achèvement par employeur et appuiera les employeurs chez lesquels de nombreux apprentis mettent fin à leur formation. Il tablera sur les activités de surveillance pour mettre en place, au printemps 2016, des critères supplémentaires pour identifier les apprentis à risque sans entente de formation enregistrée et ceux qui n'ont pas précisé de préférence en matière de scolarité, et offrira des soutiens améliorés pour les parrains de groupes affichant de faibles taux d'achèvement.

En outre, le Ministère effectuera une analyse pour établir une corrélation entre la formation

en classe et le taux de réussite des apprentis à l'examen d'accréditation. Une fois l'analyse terminée, il travaillera avec les agences de formation par l'apprentissage et l'Ordre des métiers de l'Ontario pour résoudre les problèmes liés à la formation en classe qui ont une incidence sur les taux de réussite aux examens de qualification finals.

4.10.3 Des mesures ne sont pas prises relativement aux données recueillies dans les enquêtes et sondages du Ministère

Il semble que le sondage des apprentis suivant une formation en classe soit d'utilité restreinte. Bien que le taux global de satisfaction au cours des trois exercices les plus récents (de 2013-2014 à 2015-2016) ait été favorable à 75 %, nous avions constaté les limites suivantes :

- Les questions des enquêtes ou sondages du Ministère ne se rapportent pas précisément aux programmes d'apprentissage, parce qu'ils sont conçus pour obtenir de la rétroaction sur tous les cours offerts dans les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario.
- Les collèges étaient seulement tenus de sonder 50 % des groupes à temps plein avant l'exercice 2015-2016 (depuis lequel cette procédure a cependant changé : ils doivent désormais sonder 100 % des groupes à temps plein de même que 50 % des groupes à temps partiel). Seuls 16 % des apprentis ayant suivi une formation en classe dans un collège de l'Ontario avaient répondu au sondage effectué en 2014-2015, le dernier pour lequel nous pouvions accéder à des résultats détaillés au moment de notre audit.
- Le Ministère n'a pas procédé à l'analyse détaillée des réponses par métier afin de comprendre si des cours dans certains métiers présentent des difficultés et, dans l'affirmative, d'évaluer le besoin de rajuster la prestation du cours ou la méthode pédagogique.

Le sondage des participants ayant achevé ou abandonné les programmes d'apprentissage fournit une information beaucoup plus utile. Cependant, les réponses à plus de la moitié des questions du sondage fournies par ces deux groupes (ceux ayant achevé le programme et ceux ne l'ayant pas achevé) sont combinées. L'exercice serait de plus d'utilité pour le Ministère si les réponses des deux groupes avaient été présentées séparément. Au moyen du dernier sondage, tenu en 2015, tous les participants ayant achevé ou abandonné leur programme d'apprentissage ont été sondés et 31 % y ont répondu; il y avait un nombre égal de répondants ayant achevé et ayant abandonné leur programme d'apprentissage. Nous avons analysé les réponses des deux groupes séparément et constaté ce qui suit :

- Si la plupart des répondants étaient satisfaits de leur formation, celle en milieu de travail suscitait davantage de satisfaction que celle en classe. Ainsi, 90 % des répondants ayant achevé leur apprentissage et 83 % de ceux qui l'avaient abandonné ont dit que la formation en milieu de travail avait répondu à leurs attentes, tandis que 85 % des répondants ayant achevé leur apprentissage et 65 % de ceux qui l'avaient abandonné ont dit la même chose à propos de la formation en classe. La satisfaction envers le Ministère était également favorable mais dans une moindre mesure, car 77 % des répondants ayant achevé leur apprentissage et 67 % de ceux qui l'avaient abandonné ont mentionné que le Ministère leur avait fourni une aide suffisante pour achever leur programme, quoique les types d'aide supplémentaire voulus ne soient pas précisés ici.
- Les répondants avaient formulé des suggestions afin d'améliorer les volets de formation en classe et en milieu de travail du programme. Parmi les améliorations proposées à la formation en classe, il y avait l'amélioration de l'expérience concrète (11 %) et le recours à des instructeurs qui en connaissent davantage (8 %). Parmi les améliorations proposées à

la formation en milieu de travail, il y avait l'augmentation de l'expérience concrète en milieu de travail (7 %) et le resserrement de la supervision des apprentis (6 %). Le Ministère n'a ni donné suite à ces suggestions, ni fait part des résultats à l'Ordre, lequel est chargé de déterminer le cursus.

Au printemps 2014, le Ministère avait commandé un sondage unique auprès de 13 500 employeurs d'apprentis pour obtenir leur point de vue sur le système d'apprentissage. Le taux de réponse s'était situé à 40 % (ou 5 400 répondants). Les employeurs ont soulevé les principaux points suivants relativement à la qualité du programme :

- 21 % des employeurs ne comprenaient pas clairement leurs rôles et responsabilités dans la formation des apprentis et croyaient que des communications plus claires et plus fréquentes du Ministère amélioreraient la situation;
- 12 % des employeurs étaient insatisfaits, tandis que 28 % étaient modérément satisfaits de l'utilité des compétences et connaissances enseignées en classe;
- 36 % des employeurs étaient modérément satisfaits de l'accessibilité de l'information fournie par le Ministère.

Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas pris de mesures précises pour régler les problèmes soulevés dans les enquêtes et sondages, mais qu'il tiendrait compte des résultats pour reconcevoir le crédit d'impôt pour la formation en apprentissage et les programmes offrant des parcours parallèles à la formation en apprentissage.

RECOMMANDATION 14

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit réaliser des enquêtes et des sondages propices à l'analyse détaillée des résultats pour en tirer de l'information qui puisse servir à traiter les domaines où il y a matière à amélioration. De façon précise, il doit :

- formuler des questions pour les sondages sur la formation en classe qui se rapportent directement à la formation en apprentissage et à toute information qu'il estime nécessaire pour éclairer à l'avenir la prise de décisions sur la conception des programmes;
- analyser les résultats des enquêtes et sondages en fonction de chaque cours, métier, agence de formation par l'apprentissage et type d'apprenti quant à l'achèvement (ayant achevé ou abandonné), selon ce qui convient pour l'enquête ou le sondage.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à recommandation et a récemment accru ses efforts pour améliorer l'applicabilité à la formation en apprentissage en classe du Sondage sur la satisfaction et l'engagement des étudiantes et étudiants.

Il a récemment formé un groupe de travail comptant des représentants des collèges pour répondre aux questions soulevées par le secteur collégial dans le sondage sur la formation en classe. L'une des priorités du groupe de travail est d'assurer que les sondages génèrent des données comparables à celles d'autres programmes collégiaux et que les sondages reflètent davantage la formation en apprentissage en classe.

Le Ministère entend approfondir la nature des questions d'autres sondages et enquêtes sur l'apprentissage afin de mieux comprendre l'expérience des apprentis dans diverses conditions de prestation et de programmes, ainsi que désagréger pleinement les données sur l'achèvement et le retrait pour faciliter les améliorations. Afin de réaliser l'analyse recommandée des résultats de l'Enquête nationale annuelle auprès des apprentis en fonction des participants ayant achevé ou abandonné leur programme, le Ministère examinera la faisabilité et la rentabilité

d'augmenter la taille de l'échantillon afin de produire des résultats plus éclairants.

Il prévoit aussi de renforcer l'analyse des données administratives afin de déceler les motifs de retrait ou d'achèvement en fonction des métiers, des cours et des agents de prestation de la formation comme solution de rechange à l'utilisation d'un échantillon du sondage pour ce niveau d'analyse.

4.11 Le montant des prêts en souffrance est inconnu

Le Ministère consent des prêts sans intérêt allant de 300 $ à 800 $ (selon le secteur) aux apprentis en première année pour l'achat d'outils; ces prêts sont remboursables dans l'année suivant l'obtention de l'accréditation ou les six mois de l'abandon du programme. Depuis l'amorce du programme en 1998, le Ministère a consenti des prêts d'une valeur totale de 32,8 millions de dollars. Selon la base de données du Ministère en date du 31 mars 2016, 13,8 millions de dollars avaient été remboursés, 4,1 millions de dollars avaient été radiés parce que considérés comme irrécouvrables, 6,6 millions de dollars avaient fait l'objet d'un signalement à Services communs de l'Ontario afin d'être recouvrés sans toutefois être encore radiés, et 8,2 millions de dollars étaient exigibles.

Le Ministère ne dispose pas d'information fiable sur le montant en souffrance du solde exigible des prêts. Les membres du personnel du Ministère nous ont appris qu'ils s'en remettent à la déclaration volontaire des participants au programme pour leur apprendre s'ils ont achevé ou abandonné leur programme d'apprentissage, ce qui permet de déterminer la date à laquelle le prêt devient remboursable au Ministère. Si l'apprenti omet d'informer le Ministère à ce chapitre, le prêt devient alors exigible, sans toutefois être en souffrance dans le système. Nous avions remarqué que de 1998 à 2010, des personnes toujours considérées dans le système comme des apprentis en formation avaient remboursé des prêts exigibles d'une valeur supérieure à 4 millions de dollars.

RECOMMANDATION 15

Afin que les prêts consentis aux apprentis pour l'achat d'outils soient recouvrés lorsqu'ils sont exigibles, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit surveiller par anticipation le statut des apprentis dans le programme pour déterminer rapidement la date de leur achèvement ou retrait.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord et améliorera ses processus opérationnels et systèmes d'information pour répondre à cette recommandation. Le programme fera partie de l'examen prévu des soutiens et des incitatifs financiers, et le Ministère apportera d'autres changements au besoin.

4.12 Les parcours parallèles à la formation en apprentissage ne sont pas efficaces

Le Ministère compte trois programmes conçus pour élargir l'accès à la formation à l'apprentissage. Ces programmes sont le Programme de préapprentissage, le Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario et le Programme apprentissage-diplôme, décrits à l'**annexe 1**. Ces programmes ne sont pas aussi performants que le Ministère l'avait prévu à l'origine :

- Le taux annuel d'achèvement des participants au Programme de préapprentissage, conçu pour donner aux particuliers des compétences et une expérience en lien avec les métiers, est demeuré constamment inférieur (dans une fourchette de 61 % à 69 %, de 2010-2011 à 2014-2015) au taux d'achèvement ciblé de 75 %. En outre, seuls 25 % à 33 % des participants au Programme de préapprentissage étaient devenus par la suite apprentis inscrits.

- Le Programme apprentissage-diplôme, lequel permet aux intéressés de s'inscrire comme apprentis et d'obtenir un diplôme d'études collégiales du même souffle, présente un taux de placement de 50 % seulement quant à la formation en cours d'emploi.
- En ce qui concerne le Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario, lequel procure aux élèves du secondaire une expérience professionnelle par l'enseignement coopératif, le pourcentage de ceux qui sont devenus apprentis est inconnu à cause du manque d'indicateurs de rendement et du suivi restreint que le Ministère a effectué après l'obtention du diplôme d'études secondaires.

Le Ministère nous a informés qu'il remanie actuellement ces trois programmes afin, entre autres, de les cibler sur les personnes les plus susceptibles de s'inscrire à un programme d'apprentissage.

4.12.1 Un comité d'experts propose des mesures pouvant éliminer certains obstacles à l'accès

En 2015, un conseil local de planification a publié une étude intitulée *Barriers to Attracting Apprentices and Completing Apprenticeships*, dont il a été question à la **section 4.6.2**. Les obstacles discernés dans la région où se trouve le conseil étaient les suivants :

- Les **obstacles à la participation des apprentis** étaient : la difficulté de trouver un employeur qui assure la prestation de la formation; le manque d'information sur la formation en apprentissage; la perception négative des parents et des jeunes quant à une carrière dans les métiers; le caractère inéquitable des pratiques d'embauche; de même que les coûts financiers, dont un faible salaire de départ et les pertes salariales durant les volets en classe de la formation d'apprentissage.
- Les **obstacles à la participation des employeurs** étaient : le manque de compagnons ayant les compétences appropriées en mentorat ou la volonté d'être mentors.

Le Ministère n'avait pas encore de plan concret pour écarter les obstacles susmentionnés, mais le Comité d'experts de la première ministre pour le développement d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée a déposé le 23 juin 2016 ses recommandations, que le Cabinet a acceptées et dans lesquelles sont proposées des suggestions pour écarter certains obstacles empêchant la participation à la formation en apprentissage :

- Confier au Ministère le mandat de consulter les intervenants pour mettre au point un système modernisé d'apprentissage, dans lequel il serait notamment possible de donner au début du programme d'apprentissage les volets d'éducation et de mettre en place un processus central de présentation de demande pour tous ceux qui souhaitent y être admis.
- Travailler avec les secteurs d'activité pour élargir les possibilités d'apprentissage pratique et prendre l'engagement que chaque élève bénéficie d'au moins une possibilité d'apprentissage pratique d'ici la fin de ses études secondaires et d'au moins une possibilité d'apprentissage pratique d'ici l'obtention de son diplôme d'études postsecondaires.
- Accroître la participation des élèves de 11e et de 12e année au programme Majeure haute spécialisation pour la faire passer de 14 % à 25 % d'ici les trois prochaines années. Ce programme donne aux élèves de niveau secondaire l'occasion de se pencher sur un parcours de carrière qui correspond à leurs compétences et intérêts.

4.13 Le Ministère ne dispose pas des données nécessaires afin que les programmes d'Emploi Ontario répondent aux besoins de main-d'oeuvre

Bien que le Ministère recueille de l'information sur le marché du travail (suivant ce qui est décrit à la **section 2.6**), il n'a pas accès à l'information régionale sur l'offre de main-d'oeuvre et la demande de compétences. D'après le Ministère, les sources fiables d'information à l'échelle du secteur sur les besoins prévus de main-d'oeuvre chez les employeurs sont peu nombreuses. Le manque de données régionales sur la main-d'oeuvre, lesquelles sont requises pour prendre des décisions fructueuses lorsque vient le temps d'établir les priorités et de cibler le financement de la formation professionnelle et de l'éducation, est également perçu comme un problème dans le rapport que la Commission de réforme des services publics de l'Ontario (également appelé rapport Drummond) a publié en 2012.

Tous les quatre ans, le Ministère fait rapport de la probabilité que les personnes dénichent un emploi dans près de 200 professions en Ontario. C'est en 2009 et en 2013 que sont parues les deux dernières cotes des perspectives d'emploi. Au moment de notre audit, le Ministère mettait à jour cette information pour couvrir la période de 2017 à 2021. Selon le site Web du Ministère, les cotes ont trait à la récente conjoncture du marché du travail et aux projections de la demande de nouveaux travailleurs, sans toutefois tenir compte de l'offre actuelle ou potentielle de travailleurs (comme les diplômés de fraîche date et les immigrants). Les cotes des perspectives d'emploi sont conçues pour l'Ontario dans l'ensemble, et peuvent ne pas témoigner des perspectives du marché du travail dans les différentes régions de la province. Par comparaison, la Colombie-Britannique et l'Alberta publient des rapports sur les perspectives du marché du travail, qui font état de la demande projetée pour les dix prochaines années dans 500 professions, dans le cas de la Colombie-Britannique, et de 250 professions pour ce qui est de l'Alberta. Tous les deux ans en Alberta, on fait rapport de la demande, de l'offre et de la pénurie projetée de main-d'oeuvre, ou de l'excédent de main-d'oeuvre par profession. Chaque année en Colombie-Britannique, on fait rapport du nombre projeté de débouchés par profession. Les deux provinces tiennent compte des diplômés de fraîche date et des tendances prévues de la migration dans leurs projections.

De plus, nous avions remarqué que le Ministère consent plus de 6 millions de dollars/année à 26 conseils communautaires locaux pour évaluer la conjoncture locale du marché du travail, mais que l'information à ce chapitre n'est pas prise en compte dans les décisions liées au financement ou à la programmation du programme Services d'emploi. Les conseils locaux mènent en toute autonomie des recherches sur le marché du travail local par l'achat d'ensembles de données de Statistique Canada et exécutent divers projets de recherche ayant trait à l'emploi à l'échelle locale. En décembre 2015, le Ministère a mis à l'essai huit conseils locaux de planification d'emploi, qui sont chargés de rédiger un rapport annuel sur la planification du marché du travail dans les collectivités afin de discerner les difficultés et possibilités sur le marché du travail local et de formuler des recommandations. Au moment de notre audit, il n'y avait pas encore d'information permettant de savoir si le travail des conseils de planification d'emploi à l'échelle locale en cours de direction aura pour effet de mieux éclairer les décisions du gouvernement provincial en matière de programmation ou de financement.

Pour combler le manque d'information détaillée sur le marché du travail offerte et utilisée par le Ministère, le Comité d'experts de la première ministre pour le développement d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée a recommandé en juin 2016 ce qui suit :

- la collaboration des représentants des employeurs, du secteur de l'éducation, du gouvernement et d'autres partenaires

afin de recueillir auprès des employeurs de l'information sur le marché du travail à l'échelle provinciale et locale, et de l'échanger;
- l'utilisation par le gouvernement du Forum des ministres du marché du travail, dont la portée est nationale, pour nouer le dialogue avec les autres provinces et territoires afin de mettre au point un système national intégré d'information sur le marché du travail permettant de recueillir en temps opportun de l'information exacte sur le marché du travail;
- l'établissement d'une stratégie d'information sur le marché du travail—y compris la réalisation d'un inventaire et d'une analyse de l'information actuellement disponible sur le marché du travail et de la collecte des données—au sujet des critères de mesure en lien avec le perfectionnement des compétences et la croissance économique dans l'ensemble des ministères;
- la mise à la disposition du public de l'information sur le marché du travail dans un site Web afin que les destinataires pertinents puissent s'en servir.

Le Cabinet a accepté toutes les recommandations du rapport du Comité d'experts peu après sa parution.

RECOMMANDATION 16

Pour faire en sorte que le financement affecté à la formation ou autrement à la préparation des personnes à occuper un emploi permette d'éclairer les décisions relatives aux programmes et au financement, et que la formation professionnelle favorise les professions qui présentent, selon toute vraisemblance, les meilleures perspectives d'emploi viable à long terme, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- obtenir des données prévisionnelles de la main-d'oeuvre par région et profession et recueillir d'autre information sur le marché du travail (comme les facteurs liés aux diplômés récents et aux tendances de migration prévues) plus fréquemment (p. ex. tous les deux ans) et sur une période de projection prolongée (p. ex. 10 ans);
- évaluer le travail des conseils locaux et des conseils de planification d'emploi à l'échelle locale permettant d'éclairer la prise de décisions et de prendre les mesures correctives nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

À l'appui de la Stratégie pour une main-d'oeuvre hautement qualifiée, le Ministère explore des options pour améliorer l'information sur le marché du travail aux échelons local et régional. La Stratégie vise à améliorer la qualité et l'actualité de cette information et à éclairer la prise de décisions.

Le Ministère met actuellement à jour la publication *Emploi-avenir Ontario* pour la période 2017-2021, et prévoit augmenter le contenu régional et local, ce qui s'inscrit dans les améliorations courantes.

Il s'emploie aussi à améliorer l'information sur le marché du travail aux niveaux régional et local en étendant sa portée et sa profondeur à l'échelon communautaire. Par exemple, comme l'a constaté la vérificatrice générale, le Ministère met à l'essai des conseils locaux de planification d'emploi dans huit collectivités ontariennes afin d'élargir le réseau existant des conseils locaux. Pour l'instant, aucune décision n'a été prise concernant l'avenir de ces nouveaux conseils. Leur efficacité à atteindre les objectifs fixés sera mesurée au moyen d'une évaluation dirigée par le Ministère et réalisée par un consultant tiers. Cette évaluation déterminera si les conseils seront des membres permanents ou non du réseau d'emploi et de formation.

Le Ministère ajoute aussi du personnel au niveau régional pour recueillir, analyser et appliquer l'information sur les conditions locales du marché du travail, ce qui comprend

l'information produite par les conseils locaux de planification d'emploi et autres conseils locaux.

4.14 Diffusion limitée des résultats d'Emploi Ontario

Le Ministère publie deux objectifs, quoique ces deux objectifs n'aient pas été constants d'un exercice à l'autre. En 2014-2015, les objectifs étaient les suivants :

1. faire en sorte que 79 % des clients du programme Services d'emploi obtiennent un emploi ou poursuivent leurs études ou leur formation;
2. créer des débouchés pour 25 000 jeunes en Ontario par un investissement de 195 millions de dollars sur deux ans au Fonds d'aide à l'emploi pour les jeunes.

En 2015-2016, le deuxième objectif a été remplacé par ce qui suit :

1. fournir des services à plus de 150 000 jeunes sur deux ans au moyen de la Stratégie ontarienne d'emploi pour les jeunes, y compris à des jeunes à risque, à de jeunes Autochtones, à de nouveaux arrivants et à de jeunes handicapés, en prêtant attention au perfectionnement des compétences, aux liens avec le marché du travail, à l'entrepreneuriat et à l'innovation.

En ce qui touche l'exercice 2014-2015, le plus récent pour lequel des résultats étaient accessibles, seuls les résultats du deuxième objectif ont été rendus publics par le Ministère.

Par contre, en ce qui touche son programme d'éducation postsecondaire, le Ministère publie (entre autres) les taux de diplomation et les résultats en matière d'emploi dans un intervalle de six mois à deux ans suivant la diplomation pour l'ensemble des universités de l'Ontario combinées, et à titre particulier par université et domaine d'études. Les étudiants peuvent se servir de cette information pour choisir une université, un domaine d'études ou leur futur parcours de carrière. Rien de tel n'est publié quant aux résultats en matière d'emploi des programmes des catégories Apprentissage ou Emploi et formation.

Nous avions également constaté que plusieurs mesures sont rendues publiques dans d'autres provinces. À titre d'exemple en Alberta, on fait rapport de 16 mesures, dont la satisfaction de la clientèle, le nombre d'apprentis inscrits, le nombre d'apprentis à qui des certificats sont délivrés ainsi que les taux d'achèvement de la formation en apprentissage à diverses étapes du programme de formation d'apprentissage. En Saskatchewan, on fait également rapport de plusieurs mesures de rendement, y compris le nombre accru de places de formation en classe offertes ou les taux d'achèvement dans les métiers à accréditation facultative ou ceux à accréditation obligatoire.

Pour ceux qui projettent de devenir apprentis, il serait utile de connaître le pourcentage d'apprentis qui trouvent un emploi dans le métier choisi à l'achèvement de leur programme. De plus, la publication des taux de réussite dans les cours de formation en classe et les examens d'accréditation des métiers, ainsi que des résultats des sondages sur la satisfaction auprès des agents de prestation de la formation, serait également utile pour les apprentis qui doivent choisir l'endroit où achever le volet en classe de leur programme. La publication des taux d'achèvement globaux par métier et de futurs débouchés en tenant compte de l'offre actuelle de personnes qui exercent déjà le métier, aiderait les apprentis à choisir le métier vers lequel se diriger.

RECOMMANDATION 17

Afin d'aider les chercheurs d'emploi et ceux qui songent à suivre une formation pour exercer un métier spécialisé ou une autre formation à des fins d'emploi, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit :

- établir les mesures annuelles des résultats qui peuvent être déclarés;
- rendre publique l'information utile pour ceux qui perfectionnent leurs compétences

ou cherchent à obtenir un emploi, comme déclarer séparément le nombre de clients des Services d'emploi qui obtiennent un emploi et ceux qui poursuivent leur formation, de même que faire état des taux de réussite de la formation en apprentissage et du pourcentage d'apprentis qui trouvent un emploi dans le métier qu'ils ont choisi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Les rapports publics précédents répondaient aux exigences minimales du processus budgétaire annuel.

Le Ministère s'est engagé à accroître sensiblement le nombre de rapports diffusés au public, principalement dans l'optique de contribuer proactivement à l'initiative des données ouvertes de l'Ontario. Cette mesure maximisera l'accès aux données pertinentes du Ministère pour tous les intervenants, y compris les chercheurs d'emploi. Comme première étape, nous publierons six fichiers de données, y compris les résultats d'un nombre de programmes d'Emploi Ontario. Les fichiers particuliers ont été choisis en fonction de l'information la plus demandée par le public. Le Ministère planifie actuellement la diffusion des fichiers de données sur une base permanente.

4.15 Prestation en double des services d'emploi et de formation

Paru en 2012, le rapport Drummond relate l'offre de services d'emploi et de formation en Ontario par le truchement de nombreux ministères. Il est recommandé dans ce rapport que le gouvernement rationalise les services d'emploi et de formation pour les intégrer à Emploi Ontario afin de réaliser des gains d'efficience administrative, d'améliorer l'accès de la clientèle aux services et de diminuer les coûts.

Au moment de notre audit, nous avions constaté que le gouvernement avait déjà intégré les programmes d'aide à l'emploi pour les jeunes offerts par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, le ministère du Développement du Nord et des Mines et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse à deux programmes mis en application par le Ministère (le Programme d'accès à l'emploi pour les jeunes et le Programme d'orientation en matière d'emploi pour les jeunes). Le Ministère ne disposait pas d'information quant aux économies réalisées (si tel était le cas). Les membres du personnel nous ont appris que l'objectif ne consistait pas à réaliser des économies mais plutôt à donner aux jeunes un point unique d'accès aux services d'emploi.

Nous avions remarqué que d'autres ministères offraient encore des services et une aide en matière d'emploi, comme le montre la **figure 9**.

Figure 9: Services et soutiens en matière d'emploi offerts par d'autres ministères
Sources des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

Ministère	Programme	Paiements de transfert en 2015-2016 (en M$)
Services sociaux et communautaires	Ontario au travail—Aide à l'emploi	196,3
Services sociaux et communautaires	Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées—Soutien de l'emploi	36,2
Affaires civiques, Immigration et Commerce international	Formation en milieu de travail	28,1
Santé et Soins de longue durée	Santé mentale—Soutiens à la formation professionnelle et à l'emploi	5,9
Total		**266,5**

Les membres du personnel du Ministère nous avaient appris que l'intégration des services d'emploi et de formation offerts par le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à ceux fournis par le Ministère par le truchement d'Emploi Ontario était envisagée. Ils nous avaient également appris qu'ils étaient dans l'attente de conseils provenant du *Comité provincial-municipal de l'aide sociale et de l'emploi* (un groupe de travail conjoint composé de membres du personnel du gouvernement provincial et des administrations municipales, créé en 2013 pour appuyer la réforme de l'aide sociale) quant à des options en vue de l'intégration de la fonction d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail. De plus, le Ministère était dans l'attente de la mise au point par le gouvernement d'une *stratégie provinciale d'emploi pour les personnes handicapées*, suivant ce qui avait été annoncé dans le Budget de l'Ontario 2016, pour procéder à l'intégration des services d'emploi aux personnes ayant des problèmes de santé mentale dans le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et les Services de soutiens à la formation professionnelle et à l'emploi.

Au moment de notre audit, les membres du personnel du Ministère nous avaient appris que le gouvernement ne prévoyait pas intégrer à Emploi Ontario le programme de formation en cours d'emploi offert par le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international. À cet égard, nous avions constaté que près de 40 % des fournisseurs financés par le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour assurer la prestation de services d'emploi étaient également financés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle pour assurer la prestation de services semblables.

RECOMMANDATION 18

Afin d'éliminer la prestation en double des services, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle doit établir un échéancier pour rationaliser les services d'emploi et de formation offerts par le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international au gouvernement et de les intégrer à Emploi Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour améliorer la coordination des services et simplifier les parcours d'accès des clients au programme de formation relais et aux Services d'emploi d'Emploi Ontario. Il travaillera également avec le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour discerner et éliminer les chevauchements potentiels dans les services destinés aux populations d'immigrants hautement qualifiés.

Annexe 1 : Programmes d'Emploi Ontario et leur financement par paiements de transfert, dont les crédits d'impôt[1]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme	Date de début du programme	Description du programme	2015-2016 Financement fédéral (en M$)	2015-2016 Financement provincial (en M$)	2015-2016 Financement total (en M$)	% de financement au sein de la catégorie
Emploi et formation						
Services d'emploi	2010	Permet aux clients d'accéder à une gamme complète de services en un seul endroit pour les aider à obtenir un emploi durable. Les services sont axés sur les clients et adaptés en fonction des besoins de chaque particulier. Leur prestation peut être individuelle ou collective. Les services fournis entrent dans cinq composantes : 1. Planification et coordination du service à la clientèle; 2. Ressources et information; 3. Recherche d'emploi; 4. Jumelage de travailleur-emploi, placement et incitatifs; 5. Maintien dans l'emploi et la formation.	266,1	69,1	**335,2**	44
Deuxième carrière	2008	Appuie les travailleurs sans emploi ou mis à pied qui nécessitent une formation professionnelle pour trouver un emploi dans les professions à forte demande en Ontario. L'objectif ultime de Deuxième carrière est de favoriser le retour au travail des personnes. Près de 85 % du financement est versé directement aux personnes et le solde aux collèges pour réaliser des activités à l'appui du programme.	155,7	3,4	**159,1**	21
Programme de subventions Canada-Ontario pour l'emploi	2014	Conçu pour inciter les employeurs à investir dans les compétences des chercheurs d'emploi et des employés. Les employeurs sont en mesure de choisir la formation qui répond à leurs besoins de main-d'oeuvre et à déterminer les personnes auxquelles ils aimeraient qu'une formation soit donnée. Dans cette initiative à coûts partagés entre les employeurs et le gouvernement, celui-ci fournira les deux tiers du total des coûts de formation admissibles jusqu'à concurrence de 10 000 $ par stagiaire, les petits employeurs bénéficiant d'une marge de manoeuvre supplémentaire.	50,8	13,9	**64,7**	8
Crédit d'impôt de l'Ontario pour l'éducation coopérative	1996	Un crédit d'impôt remboursable offert aux employeurs qui embauchent des élèves inscrits à un programme d'éducation coopérative dans une université ou un collège de l'Ontario. Le crédit maximal relatif à chaque placement professionnel se situe à 3 000 $.	–	53,9	**53,9**	7

			2015-2016			
Programme	Date de début du programme	Description du programme	Financement fédéral (en M$)	Financement provincial (en M$)	Financement total (en M$)	% de financement au sein de la catégorie
Programme d'accès à l'emploi pour les jeunes	2015	Appuie les jeunes qui font face à de nombreux obstacles à l'emploi. Ce programme comporte deux composantes : • Une composante permanente, lancée à l'automne 2015 pour aider les jeunes de 15 à 29 ans qui sont sans emploi, à l'école ou en formation. • Une composante estivale, lancée en avril 2015 pour procurer aux élèves de 15 à 18 ans du secondaire confrontés à de nombreux obstacles de l'information, des occasions d'emploi pendant l'été et des placements professionnels à temps partiel durant l'année scolaire pour les aider à faire des choix positifs dans leur éducation et leur carrière.	–	42,6	**42,6**	6
Prestations d'aide au travail indépendant de l'Ontario (PATIO)–*aboli en 2015-2016* [2]	2007	Elles procurent un soutien à l'acquisition de compétences entrepreneuriales ainsi qu'une aide financière pour que les participants admissibles puissent élaborer leur plan d'affaires, le mettre en oeuvre et lancer leur propre entreprise. Cette aide financière a pour objet de couvrir les frais personnels de subsistance, entre autres, durant les premières étapes de l'entreprise.	40,4	0,4	**40,8**	5
Service d'emplois d'été–*aboli en 2015-2016* [2]	1995	Une composante de la stratégie Emplois d'été Ontario, laquelle rassemble les programmes et services d'emplois d'été à l'intention des jeunes et en provenance de sept ministères provinciaux : Enseignement supérieur et Formation professionnelle; Agriculture, Alimentation et Affaires rurales; Services à l'enfance et à la jeunesse; Développement économique et Croissance; Services gouvernementaux et Services aux consommateurs; Développement du Nord et Mines; Richesses naturelles et Forêts. La stratégie Emplois d'été Ontario englobe le Service d'emplois d'été, le programme Entreprise d'été, le Programme Expérience Été, le Programme d'intendance environnementale des jeunes brigadiers (anciennement le Programme des brigadiers de l'Ontario), les Perspectives d'emploi d'été dans la fonction publique de l'Ontario, et Emplois d'été pour les jeunes.	–	34,3	**34,3**	5
Services d'aide à l'emploi de l'Ontario	2007	Procure un soutien financier aux organisations qui assurent la prestation de services d'emploi aux personnes handicapées sans emploi.	18,2	0,5	**18,7**	2

Programme	Date de début du programme	Description du programme	2015-2016 Financement fédéral (en M$)	Financement provincial (en M$)	Financement total (en M$)	% de financement au sein de la catégorie
Initiative ciblée pour les travailleurs âgés	2009	Une initiative fédérale-provinciale conjointe ayant pour objet de fournir aux travailleurs âgés sans emploi (de 55 à 64 ans) au sein des collectivités vulnérables (population < 250 000) une programmation visant à accroître leur employabilité, à leur permettre de réintégrer le marché du travail, et à faire en sorte qu'ils demeurent des participants actifs et productifs au sein du marché du travail.	8,4	1,8	**10,2**	1
Fonds d'aide à l'emploi pour les jeunes—*aboli en 2015-2016*[2]	2013	Les employeurs peuvent obtenir des incitatifs jusqu'à concurrence de 6 800 $ par placement pour les aider à assumer le coût des salaires et de la formation des nouvelles recrues de 15 à 29 ans sans emploi, qui ne font pas d'études à temps plein, dans les cas où ces employeurs procèdent à un placement professionnel d'une durée de quatre à six mois.	–	9,5	**9,5**	1
Partenariats pour la création d'emplois de l'Ontario	2007	Conçu pour soutenir les projets de partenariat qui procurent aux prestataires de l'assurance-emploi des possibilités d'acquérir une expérience professionnelle significative qui améliorera leurs perspectives d'emploi à long terme. Les activités de chaque projet doivent avantager à la fois le participant et la collectivité, le point de mire principal étant le participant. Les projets sont d'une durée variable, allant jusqu'à un maximum de 52 semaines.	3,0	0,0	**3,0**	–
Total—Emploi et formation			**542,6**	**229,4**	**772,0**	**100**
Apprentissage[3]						
Crédit d'impôt pour la formation en apprentissage	2004	Un crédit d'impôt remboursable offert aux employeurs qui embauchent et forment des apprentis (dans certains métiers spécialisés) au cours des 36 premiers mois d'un programme d'apprentissage. Le crédit maximal de chaque apprentissage s'établit à 5 000 $ par exercice.	–	200,7	**200,7**	60
Programme d'achat des places de formation	Avant 1980	Permet de subventionner le coût du volet en classe de la formation en apprentissage.	69,7	7,7	**77,4**	23
Programme de préapprentissage	2001	Aide les personnes intéressées à effectuer un apprentissage mais qui n'ont ni les compétences, ni l'expérience pour obtenir un emploi en tant qu'apprenti.	–	13,6	**13,6**	4
Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario	1995	Donne la possibilité d'une formation à titre d'apprenti, concomitante à l'obtention du diplôme d'études secondaires.	–	11,1	**11,1**	4
Programme apprentissage-diplôme	2003	Combine un programme menant à un diplôme d'études collégiales et une formation en apprentissage débouchant sur un certificat de qualification.	–	11,1	**11,1**	4

Programme	Date de début du programme	Description du programme	2015-2016 Financement fédéral (en M$)	Financement provincial (en M$)	Financement total (en M$)	% de financement au sein de la catégorie
Soutiens du revenu à l'apprentissage	2007	Procure une aide financière temporaire aux clients de la catégorie Apprentissage qui suivent une formation en classe et ont droit à, ou ont déjà reçu, des prestations d'assurance-emploi.	7,7	–	**7,7**	2
Prime à l'achèvement de la catégorie Apprentissage versée aux employeurs	2009	Les employeurs obtiennent une prime de 1 000 $ pour chaque apprenti qui achève la formation en apprentissage et obtient un certificat d'apprentissage et, le cas échéant, un certificat de qualification dans le cadre de son emploi.	–	4,6	**4,6**	1
Prime d'achèvement versée aux apprentis dans les métiers non désignés Sceau rouge	2009	Procure une prime imposable de 2 000 $ aux apprentis qui achèvent une formation dans un métier non désigné Sceau rouge en Ontario. Cette prime complète la Subvention à l'achèvement de la formation d'apprenti dans un métier désigné Sceau rouge du gouvernement fédéral.	–	4,1	**4,1**	1
Soutien à la préparation des examens	2009	Procure un soutien d'une durée maximale de 30 heures consacrées en classe à la préparation des apprentis afin qu'ils réussissent l'examen d'accréditation de leur métier.	–	2,0	**2,0**	1
Soutien aux apprenties et apprentis non admissibles à l'assurance-emploi pendant la formation en classe	2010	Procure un soutien jusqu'à concurrence de 1 500 $ aux apprentis qui n'ont pas droit à l'assurance-emploi pendant qu'ils achèvent leur formation en classe.	–	0,6	**0,6**	–
Total–Apprentissage			**77,4**	**255,5**	**332,9**	**100**
Compétences fondamentales						
Alphabétisation et formation de base	1997	Procure des services gratuits de formation aux adultes dont les compétences se situent en deçà de la 12e année du cursus de l'Ontario et qui éprouvent de la difficulté en français ou en anglais, pour les aider à acquérir des compétences en communication, en numératie et numériques et à les mettre en application. Ce programme sert essentiellement les élèves adultes qui souhaitent améliorer leurs compétences en littératie et en numératie afin d'atteindre leurs objectifs d'emploi, de niveau postsecondaire, en matière d'apprentissage, de crédits de niveau secondaire et d'indépendance. Sa prestation est assurée par le truchement des collèges, des conseils scolaires et des organismes communautaires. La prestation vise quatre groupes culturels : les Autochtones, les anglophones, les sourds et les francophones.	55,3	30,4	**85,7**	95

			2015-2016			
Programme	Date de début du programme	Description du programme	Financement fédéral (en M$)	Financement provincial (en M$)	Financement total (en M$)	% de financement au sein de la catégorie
Programme ontarien d'aide aux personnes inscrites aux programmes de formation relais (POA-FR)	2010	Procure des bourses allant jusqu'à 5 000 $ pour couvrir les coûts directs de formation (par exemple les droits de scolarité, les manuels et l'équipement) aux demandeurs admissibles ayant des besoins financiers et qui suivent un programme de formation relais approuvé aux termes du POAFR dans un établissement d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Le POAFR est administré de façon conjointe avec le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, lequel discerne et approuve les programmes de formation relais donnant droit au financement du POAFR.	–	4,9	**4,9**	5
Total–Compétences fondamentales			**55,3**	**35,3**	**90,6**	**100**
Marché du travail						
Commissions locales	1994	En Ontario, 26 commissions locales dirigent la planification du marché du travail à l'échelle locale. Ces commissions sont des groupes communautaires dont le rôle fondamental consiste à évaluer la conjoncture du marché du travail à l'échelle locale et à collaborer avec les intervenants communautaires pour régler les enjeux du marché du travail à l'échelle locale.	6,8	0,2	**7,0**	48
Conseils locaux de planification en matière d'emploi (à partir de 2015-2016)	2015	Groupes qui assurent le lien entre intervenants locaux et sont dirigés pour améliorer la conjoncture du marché du travail dans les collectivités locales par les moyens suivants : • Élargir la compréhension des enjeux du marché du travail à l'échelle locale et améliorer l'accès à l'information sur le marché du travail. • Appuyer la planification intégrée par un rôle de point central de liaison entre employeurs, fournisseurs de services et autres intervenants gouvernementaux et communautaires. • Servir de carrefour pour mettre en lien les employeurs ainsi que d'autres groupes d'employeurs avec les services d'emploi et de formation. • Collaborer avec les intervenants communautaires à l'élaboration de projets relatifs à la recherche et diriger des démarches novatrices. • Travailler de concert avec les organismes provinciaux et communautaires pour discerner les pratiques exemplaires et les communiquer.	2,9	0,3	**3,2**	22

Programme	Date de début du programme	Description du programme	2015-2016 Financement fédéral (en M$)	Financement provincial (en M$)	Financement total (en M$)	% de financement au sein de la catégorie
Partenariats du marché du travail de l'Ontario	2007	Fournissent une aide financière aux communautés, aux employeurs, aux groupes sectoriels de même qu'aux associations employés-employeurs à l'échelle locale pour contribuer à l'élaboration et à l'instauration de stratégies qui traitent les besoins de rajustement de la main-d'oeuvre, du développement économique local et de la planification des ressources humaines et donnent suite à ceux-ci.	1,8	–	**1,8**	12
Programme d'adaptation de la main-d'oeuvre	1980	Donner des fonds d'aide sur les plans consultatif et financier pour aider les particuliers à s'adapter aux retombées d'une perte d'emploi ou de la menace d'une perte d'emploi en milieu de travail. Il est également possible qu'un centre d'intervention soit mis en place temporairement dans les cas de fermetures d'usine à grande échelle afin que les travailleurs puissent y recevoir des services.	1,4	–	**1,4**	10
Compétences Canada	2002	Un organisme national sans but lucratif qui fait activement la promotion des carrières dans les métiers spécialisés et les technologies auprès des jeunes Canadiens. L'organisme cherche à favoriser et à appuyer une démarche coordonnée au Canada pour faire la promotion des métiers spécialisés et des technologies auprès des jeunes.	–	0,8	**0,8**	5
Fonds ontarien de recherche et d'innovation en matière de capital humain	2007	Apporter un soutien financier aux projets de recherche pour discerner des moyens optimaux par lesquels aider les personnes à se préparer à l'emploi, à en trouver un ou à le conserver et à devenir des participants productifs de la population active. Ce fonds est conçu pour appuyer l'élaboration factuelle des programmes et politiques dans les domaines de l'enseignement postsecondaire, du marché du travail, ainsi que des politiques d'emploi et de formation.	0,5	–	**0,5**	3
Total—Marché du travail			**13,4**	**1,3**	**14,7**	**100**
Total général			688,7[4]	521,5	1 210,2[5]	

1. Les paiements de transfert sont consentis aux fournisseurs de services tiers, à moins d'avis contraire.
2. Les programmes abolis en 2015-2016 n'admettaient plus de nouveaux clients, mais continuaient de fournir des services aux clients actuels.
3. Des fonds supplémentaires de 0,7 million de dollars ont été consentis à des apprentis de première année pour les aider à acheter des outils. Comme il s'agit d'un montant remboursable, il ne fait pas partie du tableau.
4. Le gouvernement fédéral a octroyé à l'Ontario des fonds supplémentaires de 146 millions de dollars pour l'administration du programme, et des fonds de 6,4 millions ont été reportés pour une utilisation ultérieure; le financement totalisant 841,1 millions de dollars.
5. Le Ministère a engagé des coûts directs de fonctionnement supplémentaires de 96,2 millions de dollars (y compris l'administration d'un centre d'appels et d'un guichet emplois), ce qui a porté le total des coûts de fonctionnement à 1,3 milliard.

Annexe 2 : Rôles et responsabilités des membres du personnel du Ministère et des fournisseurs de services tiers en ce qui touche les services d'emploi et de formation

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

La Division de l'emploi et de la formation est composée de trois services ministériels comportant au total 244 membres du personnel responsables de ce qui suit :

- L'élaboration et la mise en oeuvre des politiques stratégiques et opérationnelles.
- La gestion et la responsabilité financières.
- La gestion des systèmes d'information et l'appui à ceux-ci.
- La prestation de modèles de contrat aux fournisseurs de services tiers.
- La présentation de rapports, la planification et l'analyse relativement aux finances et aux programmes.
- Les relations et communications des membres du personnel et à l'externe.

Bureaux régionaux
(Régions du Centre, de l'Est, du Nord et de l'Ouest)

Au total, les quatre bureaux comptent 121 membres du personnel et donnent un soutien aux programmes d'Emploi Ontario dans les régions, y compris :

- La gestion financière des budgets de paiements de transfert et des dépenses directes de fonctionnement.
- Les systèmes d'information à l'interne pour les fournisseurs de services et les clients en particulier afin d'appuyer la gouvernance financière.
- La collecte et l'analyse de l'information sur les finances et les services des programmes afin d'appuyer le fonctionnement des programmes.
- Une orientation et un leadership à caractère stratégique aux bureaux locaux pour appuyer la prestation des services.

Bureaux locaux

Les 39 bureaux locaux, qui comptent en tout 452 membres du personnel, sont responsables de ce qui suit :

- Gérer les ententes contractuelles du Ministère avec les fournisseurs de services tiers.
- Surveiller la prestation des services par les fournisseurs de services tiers.
- Assurer la prestation directe du programme Deuxième carrière aux clients.

Fournisseurs de services tiers

Il y a 400 fournisseurs de services tiers (qui exercent leurs activités à environ 700 centres particuliers) à qui le Ministère a confié par contrat la prestation des programmes et services de la catégorie Emploi et formation. Les fournisseurs de services tiers doivent :

- Évaluer les besoins des clients et les critères d'admissibilité quant aux programmes offerts.
- Procurer des occasions de mettre en lien chercheurs d'emploi et employeurs au moyen d'ateliers et de salons de l'emploi.
- Aider les clients à remplir les formulaires d'inscription, de demande et de présentation pour accéder à l'enseignement, aux programmes de formation et au soutien du revenu.
- Surveiller la progression des clients tout au long de la prestation des services, y compris les entrevues de sortie, les suivis et les évaluations.

Annexe 3: Description du modèle de financement du programme Services d'emploi

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

Le modèle de financement employé par le Ministère pour déterminer le montant du financement de chaque fournisseur de services tiers du programme Services d'emploi comporte trois principaux intrants :

1. Les objectifs des services assistés : le nombre visé de clients pour lesquels un plan des Services d'emploi sera conçu afin d'orienter leur recherche d'emploi, leurs études ou leur formation au cours d'un exercice donné.
2. Les indicateurs du marché du travail : les conditions d'emploi et démographiques au sein du milieu où évolue le fournisseur de services.
3. Les indicateurs de l'endroit : les coûts relatifs de l'activité commerciale au sein d'un milieu en particulier.

Ces intrants servent à déterminer trois montants de financement à chaque centre des fournisseurs de services :

1. Les fonds de fonctionnement, calculés d'après la moyenne des intrants de l'information sur le marché du travail et l'endroit, multipliés par le nombre ciblé de clients avec aide.
2. Les incitatifs consentis aux employeurs pour embaucher des candidats, calculés à 190 $ par client ciblé avec aide.
3. Le soutien à la clientèle pour atténuer les obstacles à l'emploi (comme les laissez-passer d'autobus, les vêtements et les services de garde d'enfants), calculé à 10 $ par client ciblé avec aide.

La budgétisation des incitatifs consentis aux employeurs et du soutien à la clientèle est fondée sur le calcul ci-dessus, mais les versements sont rajustés tout au long de l'exercice en fonction du soutien et des incitatifs concrètement utilisés.

Annexe 4 : Ordre des métiers de l'Ontario

Source des données : Ordre des métiers de l'Ontario

L'Ordre des métiers de l'Ontario (l'« Ordre ») est un organisme de réglementation géré par l'industrie et dont la mission consiste à réglementer les métiers spécialisés et à en faire la promotion. La principale fonction de l'Ordre est de veiller à ce que les personnes qui travaillent dans les métiers à accréditation obligatoire (ceux pour lesquels il faut obtenir une accréditation pour les exercer, par exemple plombier) aient la formation et l'accréditation nécessaires pour exercer légalement ces métiers en Ontario.

Gouvernance

La structure de gouvernance de l'Ordre comprend ce qui suit :

- un *conseil d'administration* composé de 21 membres qui représentent les employeurs et les employés dans le réseau des métiers spécialisés ainsi que le grand public;
- quatre *conseils sectoriels* qui représentent les quatre secteurs des métiers spécialisés (construction; industrie; force motrice; services).
- des *conseils de métier* qui représentent des métiers particuliers;
- une liste d'arbitres qui siègent à des comités d'examen relatifs aux ratios compagnon-apprenti et au classement des métiers selon l'accréditation obligatoire ou facultative.

Toutes les nominations aux divers conseils et comités d'examen sont faites par le Conseil des nominations de l'Ordre des métiers de l'Ontario, lequel est un organisme du gouvernement de l'Ontario.

En août 2013, un protocole d'entente (PE) a été établi entre le Ministère et l'Ordre pour orienter leurs liens et décrire leurs responsabilités. En outre, des cadres supérieurs du Ministère et de l'Ordre se réunissent deux fois par année dans le cadre d'un comité mixte pour :

- déterminer conjointement l'orientation stratégique à long terme suivant le PE;
- garantir la concordance des ressources pour appuyer le PE;
- tenir chaque partie en cause au courant des éléments nouveaux ou priorités qui peuvent influer sur les capacités du Ministère ou de l'Ordre à s'acquitter de ses obligations aux termes du PE ou de la *Loi de 2009 sur l'Ordre des métiers de l'Ontario et l'apprentissage;*
- échanger de l'information sur l'orientation stratégique de chacune des parties en cause et des autres exigences administratives, s'il y a lieu.

Catégories de membres

L'Ordre est financé au moyen des cotisations. Parmi les membres, il y a les apprentis et les travailleurs accrédités, comme les compagnons dans les métiers à accréditation obligatoire, et ceux des métiers à accréditation facultative qui décident de faire partie de l'Ordre. Les employeurs et les parrains sont également membres de l'Ordre. Au moment de notre audit, les cotisations annuelles s'établissaient à 60 $ pour les apprentis et à 120 $ pour les travailleurs accrédités et les employeurs.

Fondation

L'Ordre des métiers de l'Ontario a été fondé en avril 2013 en vertu de la *Loi de 2009 sur l'Ordre des métiers de l'Ontario et l'apprentissage,* par suite d'un rapport paru en 2008 et que le Ministère avait commandé à l'entreprise T.E. Armstrong Consulting. À l'époque où l'examen s'est déroulé, le milieu des métiers spécialisés était insatisfait, tout particulièrement des processus servant à déter-

miner le classement des métiers et les ratios compagnon-apprenti, et souhaitait une gouvernance exercée par l'industrie dans le réseau des métiers. L'entreprise d'experts-conseils devait tenir compte des retombées d'un élargissement de l'accréditation obligatoire à des métiers déjà à accréditation facultative pour des raisons de santé et de sécurité, de l'inscription de nouveaux apprentis, des taux d'achèvement des programmes d'apprentissage, de la protection des consommateurs, des retombées économiques ainsi que d'autres facteurs pertinents. Elle a recommandé que le Ministère rencontre les intervenants pour créer un nouvel établissement de gouvernance des métiers, à savoir l'Ordre des métiers de l'Ontario. Dans les fonctions de l'Ordre, on a recommandé d'intégrer la mise en place de comités d'experts pour examiner les demandes d'attestation obligatoire et prodiguer des conseils au ministre; la participation à la mise en application de l'attestation; la promotion du profil et de l'état des métiers; et l'examen périodique des ratios compagnon-apprenti.

À ces débuts, l'Ordre s'est vu confier les responsabilités suivantes par le Ministère :

- déterminer les compétences requises pour chaque métier;
- classer les métiers comme étant à accréditation obligatoire ou facultative;
- faire appliquer la loi;
- délivrer des certificats de qualification;
- mettre en place les programmes d'apprentissage;
- déterminer les ratios compagnon-apprenti.

L'Ordre assume également depuis ce temps de nouvelles responsabilités, dont la promotion des métiers spécialisés et l'administration d'un registre de gens de métier auquel le public a accès.

Le Ministère a consacré en tout 22,7 millions de dollars à la fondation de l'Ordre des métiers de l'Ontario entre les exercices 2011-2012 et 2013-2014. L'Ordre n'a reçu aucun financement du Ministère au cours des exercices subséquents.

Examen des principaux processus commandé par le Ministère

En octobre 2014, le Ministère a confié à Tony Dean (l'ancien secrétaire du Conseil des ministres) la tenue de l'examen des principaux domaines du réseau des métiers spécialisés de l'Ontario qui s'inscrivent dans le mandat de l'Ordre. En 2015, un rapport est paru, assorti de 31 recommandations à l'Ordre en vue d'améliorer les processus relatifs à la portée de l'exercice des métiers, aux examens de classement et de reclassement des métiers, aux examens des ratios compagnon-apprenti, à l'application de la *Loi de 2009 sur l'Ordre des métiers de l'Ontario et l'apprentissage*, ainsi qu'aux décisions prises par la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Annexe 5 : Programme de formation en apprentissage en Ontario

Source des données : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle

Formation en apprentissage

Pour obtenir l'accréditation dans un métier spécialisé, le candidat doit avoir au moins 16 ans et satisfaire aux critères nécessaires d'admission scolaire. Il doit :

1. Trouver un employeur qui jouera le rôle de parrain et consentira à donner la formation requise en milieu de travail.
2. Présenter (de concert avec son employeur) une demande de formation en apprentissage au Ministère.
3. Enregistrer (de concert avec son employeur) une entente de formation auprès du Ministère, si celui-ci détermine que les deux parties en cause sont admissibles.
4. Devenir membre de l'Ordre (et acquitter les droits requis), de façon à maintenir l'état d'enregistrement de l'entente de formation.
5. Achever la formation requise en milieu de travail sous la supervision d'une personne qualifiée et spécialisée dans le métier, suivant ce qui est précisé par l'Ordre.
6. Achever la formation requise en classe, dirigée par les agents de prestation de la formation (dans les collèges et à l'extérieur des collèges) selon un cursus approuvé par l'Ordre. Le Ministère met à l'horaire cette formation pour l'apprenti, et l'employeur est tenu d'accorder à l'apprenti la permission de s'absenter du travail pour assister aux cours.
7. Recevoir un certificat d'apprenti, lequel est délivré par le Ministère une fois remplies toutes les conditions (formation en milieu de travail et en classe) du programme d'apprentissage du métier en question. Note : Les apprentis qui perdent leur employeur sont autorisés à poursuivre le programme et à assister aux séances de formation en classe pendant une période maximale d'un an. Cependant, pour obtenir leur certificat d'apprenti, ils sont néanmoins tenus d'achever les heures de formation en classe et en milieu de travail.

Les étapes suivantes sont requises pour les métiers à accréditation obligatoire, mais elles sont facultatives pour les apprentis qui suivent une formation dans un métier à accréditation facultative, en ce qui touche le certificat de qualification :

8. Passer et réussir l'examen final d'accréditation donné par le Ministère pour le compte de l'Ordre.
9. Recevoir un certificat de qualification de l'Ordre.
10. S'inscrire à l'Ordre en tant que compagnon.

Rôles et responsabilités

Les responsabilités des principales parties en cause dans l'appui aux apprentis tout au long du processus de formation sont décrites comme suit.

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (le Ministère)

- Évaluer l'admissibilité de l'apprenti, du parrain, du formateur en milieu de travail et de l'agent de prestation de la formation en classe quant à la participation à la formation en apprentissage.
- Enregistrer les ententes de formation entre l'apprenti, le parrain et le Ministère.
- Acheter la formation en classe des agents de prestation de la formation, puis mettre à l'horaire cette formation en classe à l'intention des apprentis.
- Délivrer des certificats d'apprenti aux apprentis.
- Faire passer les examens d'accréditation pour le compte de l'Ordre des métiers de l'Ontario.

L'Ordre des métiers de l'Ontario

- Réglementer l'exercice des métiers spécialisés en Ontario par l'application des qualifications relatives à ces métiers.
- Déterminer le champ d'exercice et les normes des métiers, y compris le cursus, les critères de formation en milieu de travail, les ratios compagnon-apprenti et les examens d'accréditation.
- Délivrer les certificats de qualification aux apprentis.
- Établir les salaires des apprentis dans certains métiers

Agents de prestation de la formation

- Donner la formation en classe en fonction des normes du cursus approuvé.
- Être approuvé en tant qu'agent de prestation de la formation par le Ministère. Actuellement, cette exigence vise l'ensemble des 24 collèges d'arts appliqués et de technologie et des 43 établissements extérieurs aux collèges (33 centres de formation parrainés par les syndicats, six établissements de formation sans but lucratif, deux centres de formation parrainés par les employeurs, et deux collèges privés d'enseignement professionnel) de l'Ontario.

Parrain ou employeur

- Donner l'information en milieu de travail.
- Satisfaire aux exigences du ratio compagnon-apprenti.
- Consentir à autoriser l'apprenti à s'absenter du travail pour achever la formation requise en classe.
- Veiller à ce que le personnel, l'équipement et les machines qui interviennent dans la prestation de la formation respectent les normes du Ministère de même que l'ensemble des lois relatives au travail.
- Décider du moment où l'apprenti a satisfait aux exigences de la formation en milieu de travail, puis fournir à l'Ordre la documentation à l'appui de cette décision.

Formateur en milieu de travail (compagnon)

- Assumer la responsabilité de la formation de l'apprenti, suivant les directives du parrain.
- Être titulaire d'un certificat de qualification (si la formation donnée se rapporte à un métier à accréditation obligatoire), sinon d'un certificat de qualification, d'un certificat d'apprenti ou d'un titre équivalent (si la formation donnée se rapporte à un métier à accréditation facultative).

Voie parallèle vers la formation en apprentissage

Il est possible de devenir une personne de métier accréditée sans achever le programme d'apprentissage décrit ci-dessus. Les candidats en mesure de montrer qu'ils possèdent des titres de compétence équivalents ainsi qu'une expérience professionnelle peuvent présenter une demande d'équivalences et obtenir l'autorisation de passer l'examen du certificat de qualification relativement au métier en question. Cette voie pourrait s'appliquer aux personnes formées à l'étranger, dans une autre province ou dans l'armée, ou aux Ontariens ayant achevé un programme menant à un diplôme ou acquis une expérience professionnelle dans le métier en question. L'Ordre procédera à une évaluation des équivalences professionnelles pour déterminer si le candidat a acquis les compétences nécessaires en lien avec le champ d'exercice du métier. Une évaluation des équivalences professionnelles est également menée pour vérifier la validité de l'accréditation extérieure à l'Ontario dans un métier désigné Sceau rouge (des métiers dont les titres de compétence sont reconnus partout au pays).

En 2015, l'Ontario a reçu des demandes d'environ 5 200 particuliers pour passer l'examen du certificat de qualification au moyen du processus d'équivalence; de ce nombre, 56 % résidaient en Ontario, 35 % étaient formés à l'étranger, 8 % étaient titulaires d'un certificat ou d'un Sceau rouge délivré par une autre province, et 1 % étaient titulaires d'un certificat délivré par l'armée. Habituellement, le taux de réussite à l'examen de ces particuliers était inférieur à celui des apprentis ayant passé l'examen.

Mode de financement de la formation en classe

Chaque année, le Ministère conclut un contrat avec chacun des agents de prestation de la formation relativement à chaque cours de formation en apprentissage approuvé. Il est précisé dans ce contrat le montant maximal de financement du nombre approuvé de places des apprentis (ou de places offertes en classe), négocié entre les parties en cause, et qui est censé tenir compte des inscriptions précédentes, de la demande prévue, et du financement global offert par le Ministère. Seuls les apprentis ayant une entente de formation active enregistrée auprès du Ministère peuvent s'inscrire à la formation en classe.

Le Ministère verse aux agents de prestation de la formation un taux quotidien par place offerte. Celui-ci a augmenté pour passer de 57,35 $ en 2008-2009 à 61,36 $ en 2015-2016 puis à 63,09 $ en 2016-2017. L'apprenti paye un tarif supplémentaire de 10 $ par jour. Le financement en provenance du Ministère et de l'apprenti sert à acquitter les frais fixes et variables. Le montant maximal dans le contrat correspond au nombre approuvé de places offertes, multiplié par le taux quotidien. Habituellement, la formation dure 40 jours.

Aux termes des contrats, le Ministère exige des agents de prestation de la formation qu'ils présentent de l'information financière auditée de fin d'exercice. Le Ministère doit rapprocher le montant du financement fourni avec les dépenses de programme auditées présentées, puis recouvrer les fonds qui ne sont pas dépensés, habituellement par le rajustement du montant des futurs versements.

Chapitre 3

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Section 3.05

Autorisations environnementales

1.0 Résumé

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, toute personne souhaitant exercer des activités en Ontario qui rejettent des contaminants dans l'air, sur des terrains ou dans l'eau—ou qui souhaite transporter, entreposer ou éliminer des déchets—doit obtenir une autorisation environnementale du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère). Dans le présent rapport, toute personne qui rejette des contaminants ou des polluants est désignée par le terme « émetteur ». Selon la définition générale de la *Loi sur la protection de l'environnement*, les contaminants comprennent les solides, les liquides, les gaz, les odeurs, la chaleur, les sons, les vibrations et les radiations qui proviennent des activités humaines et qui peuvent causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine.

En 2010, le Ministère a lancé son initiative de modernisation des processus d'autorisation, qui vise à accroître l'accessibilité, la souplesse et l'efficacité du programme des autorisations environnementales. Dans le cadre de cette initiative, il a :

- introduit le processus d'auto-inscription pour les activités à faible risque telles que la finition automobile, le transport des déchets non dangereux et l'impression commerciale (dans le passé, tous les émetteurs devaient demander et obtenir l'autorisation du Ministère);
- créé une base de données en ligne sur les émetteurs pour permettre aux membres du public de rechercher les émetteurs approuvés dans leur voisinage.

Selon le Ministère, la qualité de l'air en Ontario s'est beaucoup améliorée au cours des 10 dernières années par suite de la fermeture de centrales au charbon et d'autres mesures qui ont entraîné une diminution des polluants atmosphériques, tels que le dioxyde de soufre, les composés organiques volatils et les matières particulaires fines. Ces baisses sont conformes aux tendances dans les autres provinces du Canada. Cependant, selon Environnement Canada, le Sud de l'Ontario se classe au premier rang pour le dioxyde de soufre et au deuxième rang pour les émissions de matières particulaires fines, comparativement aux quatre autres grandes régions canadiennes.

De plus, selon les dernières données d'Environnement Canada, de 2010 à 2012, la qualité de l'eau dans 22 % des rivières d'eau douce de l'Ontario a été jugée moins que satisfaisante (c'est-à-dire « douteuse » ou « mauvaise »), ce qui est supérieur à la moyenne nationale de 14 %. En 2013, l'Ontario a rejeté plus de mercure et de plomb dans ses eaux que les autres provinces, ses émissions représentant

33 % et 28 %, respectivement, du total à l'échelle nationale.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le programme des autorisations environnementales du Ministère ne faisait pas une gestion efficace des risques que les activités polluantes posent pour l'environnement et la santé humaine. Les lacunes exposées ci-dessous compromettent l'objectif de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, qui est de protéger et de préserver l'environnement naturel de la province. Ces lacunes sont les suivantes :

- **De nombreux émetteurs peuvent exercer leurs activités sans avoir obtenu les autorisations environnementales appropriées :** Bien que le Ministère ait mis en place des processus afin de repérer les émetteurs qui exercent leurs activités sans avoir obtenu les autorisations environnementales requises, son approche est surtout réactive. Il se passe souvent des années avant que le Ministère détecte ces émetteurs et prenne des mesures. Il n'a pas adopté d'approche proactive. Par exemple, il n'a pas conclu d'ententes avec d'autres ministères de l'Ontario pour échanger l'information concernant les nouveaux émetteurs qui pourrait l'aider à détecter plus tôt les émissions illégales. Notre analyse des données, que nous avons tirées d'un répertoire des entreprises principales qui recueille les dénominations commerciales dans chaque secteur commercial, a révélé que près de 12 000 émetteurs dans la province ne figurent pas dans la base de données ministérielle. Le Ministère n'a pas effectué de comparaison similaire pour identifier les émetteurs potentiels qui peuvent exercer leurs activités sans avoir obtenu l'autorisation requise.
- **Plus de 200 000 autorisations délivrées il y a plus de 15 ans n'ont pas été mises à jour afin de respecter les normes environnementales actuelles ou de refléter les activités actuelles des émetteurs :** Les autorisations antérieures à l'an 2000 ne tenaient pas compte de bon nombre des exigences opérationnelles incluses dans les autorisations semblables actuelles, par exemple en ce qui concerne la formation du personnel et l'entretien du matériel. Le Ministère laisse en grande partie aux émetteurs le soin de demander à ce que leurs autorisations soient mises à jour lorsqu'ils modifient leurs activités, mais les émetteurs ne le font pas toujours. En conséquence, il ne connaît pas le nombre d'émetteurs qui ont obtenu leurs autorisations avant l'an 2000 qui exercent encore leurs activités.
- **Les efforts de surveillance du Ministère ne sont pas suffisants pour prévenir et détecter les émetteurs qui enfreignent les exigences réglementaires et qui posent donc un risque pour l'environnement et la santé humaine :** Environ 80 % des 32 500 émetteurs qui ont obtenu des autorisations au cours des 15 dernières années n'ont jamais été inspectés, malgré le degré élevé de non-conformité des émetteurs qui *ont été* inspectés. Par exemple, ces 5 dernières années, 20 % des 4 147 inspections liées aux déchets dangereux, 35 % des 4 876 inspections liées à la pollution atmosphérique et 47 % des 1 228 inspections liées aux eaux d'égout ont permis de repérer des émissions dépassant les normes environnementales. Par ailleurs, en 2014-2015, 63 inspections d'installations de finition automobile ont indiqué que 86 % d'entre elles ne se conformaient pas aux exigences environnementales. Par exemple, les installations étaient situées à moins de la distance minimale de 120 mètres des lieux où des gens vivent, travaillent et se divertissent, ou les exploitants n'avaient pas consigné la quantité de polluants atmosphériques émis.
- **Dans bien des cas, les sanctions imposées par le Ministère ne découragent pas les récidivistes :** Un tiers des émetteurs pénalisés entre 2009 et 2016 ont commis plus de trois infractions. Par exemple, un émetteur a été pénalisé pour 24 infractions au cours de 8 des

9 dernières années, pour un total de plus de 173 000 $. Un autre émetteur a dû payer plus de 192 000 $ pour 13 infractions au cours de 7 des 9 dernières années. Le Ministère n'a pas déterminé si les pénalités imposées dissuadaient les entreprises individuelles d'enfreindre à maintes reprises les règlements environnementaux.

Nous avons également constaté que, malgré le mandat qui lui a été confié par la première ministre en 2014 de mettre davantage l'accent sur le « principe du pollueur-payeur », le Ministère supporte la plus grande partie des coûts de la prestation du programme des autorisations environnementales, y compris les coûts des futurs travaux d'assainissement. En particulier :

- **Le Ministère récupère seulement 20 % des coûts de prestation du programme :** Les frais de demande et les droits d'auto-inscription payés par les émetteurs ne couvrent pas tous les coûts que le Ministère doit engager pour administrer le programme des autorisations environnementales. En 2014-2015, ces frais n'ont couvert qu'environ 20 % des coûts du programme, qui s'élevaient à 23 millions de dollars. Les frais de demande n'ont pas été mis à jour depuis 1998.
- **Une garantie financière n'est pas exigée pour de nombreuses activités à risque élevé :** La *Loi sur la protection de l'environnement* donne au Ministère le pouvoir d'exiger une garantie financière des émetteurs afin de couvrir les coûts de futurs travaux d'assainissement. Nous avons toutefois remarqué que le Ministère n'exigeait pas de garantie financière dans tous les cas pour les activités à risque élevé, telles que le transport des déchets dangereux, le rejet des eaux usées d'origine industrielle et d'autres activités industrielles susceptibles d'entraîner des déversements de contaminants.
- **Les garanties financières sont inférieures aux coûts estimatifs de futurs travaux d'assainissement :** Le montant de la garantie que doivent verser les émetteurs—imposé à titre de condition de l'autorisation environnementale—est généralement fondé sur une estimation raisonnable des frais d'assainissement futurs. Notre examen d'un échantillon d'émetteurs a cependant révélé que le Ministère a perçu environ 10 millions de dollars de moins que le montant estimatif des travaux d'assainissement à l'avenir.
- **Le Ministère risque de payer des coûts d'assainissement, car ses estimations ne sont pas à jour :** Notre audit a indiqué que les coûts estimatifs des travaux d'assainissement (qui visent à réparer ou à stopper les dommages à l'environnement) pourraient connaître une forte augmentation sur une période de 10 ans ou plus. Or, dans bien des cas, le Ministère ne réévalue pas ses estimations des coûts d'assainissement à long terme afin de déterminer s'il doit augmenter les garanties financières perçues auprès des émetteurs. Il risque donc de faire face à des coûts d'assainissement élevés si l'émetteur ne peut ou ne veut pas payer ces coûts.

Concernant la participation du public au programme des autorisations environnementales, nous avons constaté ce qui suit :

- **Le public ne peut pas formuler de commentaires à propos des émetteurs inscrits volontairement :** Le public n'a pas la possibilité de formuler de commentaires sur les activités d'inscription volontaire, qui comprennent la transformation des véhicules en fin de vie (cimetières d'automobiles), l'impression commerciale et d'autres activités, avant que les émetteurs commencent leurs activités. Étant donné que le Ministère prévoit, dans le cadre de son initiative de modernisation, d'exclure de nombreuses autres activités que le public peut actuellement commenter, celui-ci aura moins d'occasions à l'avenir d'apporter une contribution significative.

- **Les plaintes du public sont mal gérées :** Le Ministère a reçu environ 78 000 plaintes du public et rapports de déversement de contaminants au cours des 5 dernières années, dont il fait le suivi dans sa base de données. Cependant, il ne répond pas toujours en temps opportun aux plaintes ou aux rapports de déversement de contaminants ou il ne les classe pas en fonction du problème sous-jacent. Il n'est donc pas en mesure de repérer ni de corriger les problèmes systémiques afin d'améliorer le processus d'autorisation environnementale. Par exemple, au moment de notre audit, plus de 1 800 plaintes n'avaient pas encore été assignées à un inspecteur ministériel pour qu'il y donne suite. En outre, le Ministère avait déterminé que quelque 900 plaintes justifiaient une inspection sur place, pourtant aucune n'avait été entreprise.
- **La base de données sur les émetteurs accessible au public ne fonctionne pas comme prévu :** La base de données sur les émetteurs accessible au public, qui est tenue à jour par le Ministère, ne permet pas d'effectuer de recherches de base pour lesquelles elle a été conçue, par exemple pour trouver les émetteurs présents dans un quartier donné.

Le Ministère ne sait pas si son programme des autorisations environnementales réglemente les activités polluantes de façon efficace et ne connaît pas l'impact de ces activités sur la santé humaine. En particulier, les émetteurs qui ont inscrit volontairement leurs activités ne sont pas tenus de fournir de renseignements sur leurs émissions au Ministère. Ce dernier ne sait donc pas si les polluants dégagés de ces activités dépassent les niveaux approuvés. Parallèlement, lorsqu'il reçoit des renseignements des émetteurs à risque élevé, il n'évalue pas les répercussions de leurs émissions sur l'environnement et la santé dans différentes régions de la province. Il se contente plutôt de vérifier si l'émetteur respecte les limites de son autorisation environnementale.

Le présent rapport contient 12 recommandations consistant en 31 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les observations et recommandations du Bureau de la vérificatrice générale au sujet du programme des autorisations environnementales et entend continuer à prendre des mesures pour l'améliorer.

La protection de l'environnement naturel de l'Ontario s'inscrit dans une approche globale comportant des lois, des règlements et des activités de conformité, d'exécution et de surveillance ainsi que la délivrance d'autorisations environnementales. Elle repose également sur l'élaboration de normes rigoureuses relatives aux émissions afin de protéger la santé humaine et les écosystèmes.

Le Ministère reconnaît l'importance de l'efficacité des autorisations environnementales pour la gestion des risques posés à l'environnement, ce qui comprend des normes strictes régulièrement mises à jour qui sont parmi les plus rigoureuses en Amérique du Nord.

L'Ontario s'est doté de l'un des plus vastes mécanismes de garanties financières au Canada. Le Ministère poursuivra les améliorations afin de renforcer son régime de garanties financières.

Le Ministère est fier du travail qu'il a accompli ces 10 dernières années pour améliorer sensiblement la qualité de l'air dans la province. Il est résolu à continuer à tenir compte de l'évaluation des effets cumulatifs dans son processus décisionnel afin de poursuivre l'amélioration de la santé de la population ontarienne et de la qualité de l'environnement de la province.

Il continue de cibler ses efforts et ressources de conformité sur les secteurs et les activités à risque élevé qui sont les plus susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement et la santé humaine. L'application de cette approche,

conjointement avec le train de mesures de dépollution et d'exécution du Ministère, est la plus propice à assurer l'efficacité de la surveillance environnementale exercée auprès des émetteurs.

Le Ministère modernise son régime de conformité afin de renforcer son processus d'inspection axé sur le risque. Ce nouveau régime facilitera le classement des risques posés par les installations individuelles et repose sur des indicateurs de rendement pour aider le Ministère à évaluer l'efficacité du programme d'inspection, de façon à cibler les émetteurs présentant des risques élevés.

Le Ministère est reconnaissant des efforts consentis par le Bureau de la vérificatrice générale pour l'aider à améliorer la protection de l'environnement à l'aide du programme des autorisations environnementales.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu du programme des autorisations environnementales en Ontario

Le programme des autorisations environnementales a été lancé en 1957 après l'adoption de la *Loi sur la Commission des ressources en eau de l'Ontario*. Cette loi, qui interdisait le déversement de substances polluantes susceptibles d'altérer la qualité de l'eau, a été remplacée par la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* en 1972. Adoptée en 1971, la *Loi sur la protection de l'environnement* élargissait la portée des autorisations environnementales afin de protéger la qualité de l'air et des terrains.

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, toute personne qui prévoit d'exercer des activités en Ontario qui rejettent des contaminants ou polluants dans l'air, sur des terrains ou dans l'eau—ou de transporter, d'entreposer ou d'éliminer des déchets—doit obtenir une autorisation environnementale du ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère). Tous les émetteurs, qu'il s'agisse d'entreprises du secteur privé, de municipalités ou de ministères et organismes provinciaux, doivent obtenir cette autorisation.

La *Loi sur la protection de l'environnement* définit le terme « contaminant » comme suit : « Solide, liquide, gaz, son, odeur, chaleur, vibration, radiation ou combinaison de ces éléments qui proviennent [...] des activités humaines et qui ont ou peuvent avoir une conséquence préjudiciable [pour l'environnement ou la santé humaine] ». Il existe actuellement trois catégories d'activités pour lesquelles une autorisation environnementale est requise, selon l'aspect de l'environnement affecté par les émissions :

- l'air et le bruit (émissions dans l'atmosphère);
- les déchets (activités de gestion sur terre);
- les eaux d'égout (émissions dans l'eau ou la terre).

Il y a deux façons d'obtenir une autorisation environnementale du Ministère :

- Les émetteurs exerçant des activités à faible risque peuvent s'inscrire volontairement en remplissant un formulaire en ligne. Ces émetteurs comprennent notamment les installations d'impression commerciale, les installations de finition automobile et les cimetières d'automobiles.
- Les émetteurs exerçant des activités à risque élevé doivent présenter une demande d'autorisation environnementale au Ministère. Ces émetteurs comprennent notamment les sites d'enfouissement, les aciéries et les installations de fabrication de produits chimiques.

Les différences entre les deux types d'autorisations environnementales sont décrites à la **section 2.2**.

Ce cadre d'autorisation en deux volets a été mis en oeuvre en 2011. Avant l'introduction du processus d'auto-inscription pour les activités à faible risque, tous les émetteurs devaient obtenir l'autorisation du Ministère.

2.1.1 Initiative de modernisation des processus d'autorisation

En octobre 2010, le Ministère a lancé son initiative de modernisation des processus d'autorisation, qui avait pour but d'accroître l'accessibilité, la souplesse et l'efficacité du programme des autorisations environnementales. L'initiative a entraîné des modifications législatives et administratives ainsi que la mise en oeuvre de nouveaux systèmes d'information.

Modifications législatives et administratives

La *Loi de 2010 favorisant un Ontario propice aux affaires* a modifié la *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* afin de permettre la création du processus d'auto-inscription pour certaines activités à faible risque ou moins complexes. Le Ministère a pris cette mesure afin de réduire les « exigences réglementaires inutiles ». Ces activités sont énumérées dans les règlements d'application de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Toutes les autres activités, soit celles plus complexes ou uniques, nécessitent une autorisation environnementale.

Modifications apportées aux systèmes d'information

En 2011, le Ministère a mis en oeuvre les deux systèmes d'information suivants :

- le Registre environnemental des activités et des secteurs : un système Web public qui permet aux émetteurs à faible risque d'inscrire eux-mêmes leurs activités admissibles en remplissant un formulaire en ligne;
- Accès Environnement : une base de données accessible au public sur les émetteurs à qui le Ministère a délivré des autorisations environnementales. Cette base de données a pour but de permettre aux membres du public de rechercher les émetteurs approuvés de leurs voisinages et de consulter les conditions de leurs autorisations environnementales.

Le Ministère travaille actuellement au développement d'un système d'autorisation environnementale qui permettra aux émetteurs à risque élevé de présenter leurs demandes par voie électronique. En mars 2015, il a commencé l'implantation graduelle du nouveau système, qui a permis à certains émetteurs de présenter leurs demandes et les documents à l'appui par voie électronique.

2.1.2 Structure organisationnelle du Ministère

Le programme des autorisations environnementales relève de la Division des opérations, qui est la principale division de prestation des services du Ministère. Environ 90 employés du bureau principal du Ministère à Toronto mènent des examens techniques dans le cadre de nombreux programmes, dont des examens des demandes d'autorisation environnementale. De plus, à peu près 190 employés de ses 5 bureaux régionaux et 22 bureaux locaux répartis à travers la province participent aux examens techniques et sont chargés d'exécuter le programme des autorisations environnementales ainsi que d'autres programmes.

En 2014-2015, le Ministère a dépensé plus de 23 millions de dollars, dont la plus grande partie consistait en salaires, au titre du programme des autorisations environnementales. Ce montant ne comprend pas le coût des activités d'exécution.

2.2 Types d'autorisation environnementale

Selon la nature de leurs activités, les émetteurs doivent obtenir une autorisation environnementale, soit en remplissant un formulaire d'inscription en ligne, soit en demandant une autorisation environnementale au Ministère.

Au cours des 5 dernières années, environ 4 600 émetteurs à faible risque ont inscrit eux-mêmes leurs activités, et approximativement 7 000 émetteurs à risque élevé ont demandé et obtenu des autorisations environnementales du Ministère. La **figure 1** montre le nombre d'inscriptions volontaires et d'autorisations

Figure 1 : Auto-inscriptions et autorisations environnementales, 2011-2012–2015-2016

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total sur 5 ans
Auto-inscriptions						
Finition automobile[1]	102	375	59	60	108	**704**
Systèmes de chauffage[2]	252	960	176	136	256	**1 780**
Systèmes d'alimentation électrique d'appoint[3]	157	422	172	292	209	**1 252**
Transport de déchets non dangereux[4]	s.o.	30	118	152	149	**449**
Installations solaires[5]	s.o.	9	42	46	52	**149**
Impression commerciale[6]	s.o.	s.o.	1	4	6	**11**
Transformation des véhicules en fin de vie[7]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Total—auto-inscriptions[8]	**511**	**1 796**	**568**	**690**	**780**	**4 345**
Autorisations environnementales[9]						
Air/bruit[10]	706	391	331	426	557	**2 411**
Eaux d'égout d'origine industrielle	144	144	134	84	149	**655**
Eaux d'égout d'origine municipale et résidentielle	987	1 111	1 004	897	1 014	**5 013**
Lieux d'élimination des déchets	38	33	18	24	27	**140**
Systèmes de gestion des déchets	170	142	42	35	40	**429**
Total—autorisations environnementales	**2 045**	**1 821**	**1 529**	**1 466**	**1 787**	**8 648**

1. Comprend la réparation ou la personnalisation de la carrosserie ou de l'intérieur d'un véhicule. Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 31 octobre 2011.
2. Comprend l'utilisation de tout appareil ou mécanisme fonctionnant au gaz naturel ou au propane qui produit de la chaleur ou qui chauffe l'intérieur d'un immeuble ou d'une structure. Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 31 octobre 2011.
3. Systèmes d'alimentation électrique d'appoint fonctionnant au biodiesel, au diesel, au gaz naturel ou au propane, dont la capacité nominale ne dépasse pas 700 kilowatts. Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 31 octobre 2011.
4. Les déchets doivent être transportés par des camions ou autres véhicules automobiles semblables, comme des fourgonnettes, camionnettes et automobiles, sur les voies publiques. Le transport par avion, train ou barge n'est pas admissible à l'auto-inscription. En outre, les déchets ne peuvent pas être entreposés, même pour la nuit. Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 18 novembre 2012.
5. Installations solaires dotées d'absorbeurs solaires photovoltaïques qui ne sont pas installés sur le toit ni sur le mur d'un immeuble (c.-à-d. les installations solaires au sol) et dont la production de puissance est inférieure à 750 kilovoltampères. Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 18 novembre 2012.
6. Impression commerciale, y compris la lithographie, la sérigraphie et l'impression numérique. Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 18 novembre 2012.
7. Installations de transformation des véhicules en fin de vie (c.-à-d. les cimetières d'automobiles). Cette activité est devenue admissible à l'auto-inscription le 30 septembre 2016.
8. Si l'un quelconque des critères d'admissibilité ci-dessus n'est pas respecté, une autorisation environnementale est requise.
9. Comprend uniquement les nouvelles autorisations environnementales (c.-à-d. que les modifications apportées aux autorisations environnementales existantes sont exclues).
10. Les autorisations environnementales sont délivrées en fonction de l'activité et de l'aspect de l'environnement affecté par les émissions. Par exemple, des autorisations relatives à l'air ou au bruit sont délivrées pour les émissions atmosphériques.

environnementales qu'il a délivrées au cours des cinq dernières années.

2.2.1 Inscriptions volontaires

Pour déterminer si une activité est admissible au processus d'auto-inscription, le Ministère examine sa fréquence en Ontario, sa complexité (c'est-à-dire si l'industrie utilise des processus complexes ou des mesures de dépollution), les taux antérieurs de conformité aux normes environnementales de l'industrie, et les risques pour l'environnement si les émissions ne sont pas contrôlées. Le processus d'auto-inscription est conçu pour les activités :

- qui présentent peu de risques pour l'environnement et la santé humaine lorsque certaines règles sont respectées;
- qui emploient du matériel ou des procédés qui sont d'un usage courant dans l'industrie en question et dont les effets sur l'environnement sont connus.

Après avoir déterminé qu'une activité donnée satisfait aux critères d'auto-inscription, le Ministère adopte un règlement en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* qui rend cette activité admissible à l'auto-inscription et qui prescrit les normes que les émetteurs doivent respecter dans l'exercice des activités inscrites. L'émetteur peut commencer à exercer ses activités après avoir rempli le formulaire d'inscription en ligne et avoir payé des droits d'inscription uniques de 1 190 $.

À l'heure actuelle, les émetteurs peuvent inscrire eux-mêmes sept types d'activités commerciales : la finition automobile, l'impression commerciale, le transport des déchets non dangereux, les cimetières d'automobiles, les systèmes de chauffage, les installations solaires et les systèmes d'alimentation électrique d'appoint. Depuis le lancement du processus d'inscription en 2011, environ 4 600 émetteurs ont inscrit eux-mêmes leurs activités. La **figure 2** présente la ventilation des émetteurs auto-inscrits au 31 juillet 2016.

Les émetteurs auto-inscrits doivent se conformer aux normes environnementales, utiliser un matériel adéquat et exercer des contrôles appropriés, comme stipulé dans la réglementation. Lorsqu'un émetteur auto-inscrit ne se conforme pas aux conditions d'admissibilité ou aux exigences opérationnelles précisées dans la réglementation, il doit présenter une demande pour obtenir une autorisation environnementale.

2.2.2 Autorisations environnementales

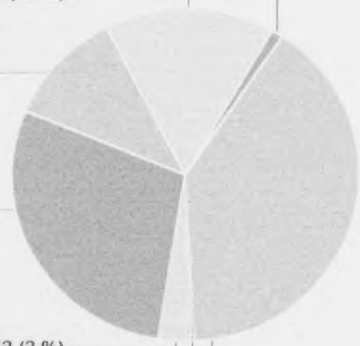
Une autorisation environnementale est requise pour toutes les activités non admissibles à l'auto-inscription. Ces activités comprennent l'exploitation d'usines de fabrication de produits chimiques, de stations d'épuration des eaux usées et de sites d'enfouissement. Le Ministère a délivré quelque 32 400 nouvelles autorisations à environ 25 500 émetteurs entre décembre 1999—date de mise en oeuvre du système d'information utilisé actuellement pour administrer le programme des autorisations environnementales—et 2011, lorsqu'il a mis en place le régime d'inscription volontaire pour les émetteurs à faible risque.

Depuis 2011, 7 100 autorisations environnementales ont été délivrées à 7 000 émetteurs réalisant des activités à risque élevé.

Au 31 mars 2016, environ 28 500 émetteurs détenaient des autorisations environnementales.

Figure 2 : Auto-inscriptions par type d'activité[1] au 31 juillet 2016[2]

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique



1. La figure ci-dessus comprend sept activités actuellement admissibles à l'auto-inscription et reflète uniquement les émetteurs qui se sont inscrits. Les chiffres ne comprennent pas tous les émetteurs qui participent actuellement à ces activités, car c'est aux émetteurs que revient la responsabilité de s'inscrire. La **section 4.1.2** du présent rapport contient plus de détails sur le nombre réel d'émetteurs qui exercent ces activités.
2. Les données de la figure sont valables au 31 juillet 2016 plutôt qu'à la fin de l'exercice 2015-2016 (31 mars 2016). Il s'agit des données les plus récentes sur les auto-inscriptions. Ces données nous permettent d'inclure les 47 installations de transformation des véhicules en fin de vie qui se sont inscrites après le 31 mars 2016. Ces émetteurs sont devenus admissibles à l'auto-inscription le 30 septembre 2016, mais ils pouvaient s'inscrire dès le 31 mars 2016.

Une ventilation des autorisations environnementales par type d'activité est présentée à la **figure 3**.

Frais de demande

Le Ministère impose des frais pour l'examen des demandes d'autorisation environnementale. Ces frais comprennent des frais administratifs non remboursables de 50 $ à 200 $ ainsi que des frais techniques, qui varient selon le type de demande. Ils peuvent aller de 50 $ pour une demande moins complexe, comme un système de transport de déchets biosolides à 60 000 $ pour une demande plus complexe, comme un site d'enfouissement pour les déchets dangereux ou les déchets industriels liquides. Le barème des frais pour certains types d'activités figure à l'**annexe 1**.

Examen des demandes d'autorisation environnementale par le Ministère

Le personnel du Ministère doit d'abord examiner la demande pour déterminer si elle est complète. Une demande complète doit inclure, par exemple, une description détaillée des activités proposées, des types d'émissions, des caractéristiques des déchets (dangereux ou non) et du matériel ou des mesures de dépollution utilisés. Les demandes incomplètes sont retournées à l'émetteur.

La *Charte des droits environnementaux* exige que le public soit avisé (au moyen du Registre environnemental tenu à jour par le Ministère) des demandes d'autorisation environnementale. Lorsque le Ministère reçoit une telle demande, les détails pertinents sont publiés dans le Registre environnemental pour une période minimale de 30 jours, durant laquelle les membres du public peuvent faire part de leurs observations. Dans son rapport annuel, le commissaire à l'environnement de l'Ontario indique dans quelle mesure le Ministère s'est acquitté de ses responsabilités en vertu de la *Charte des droits environnementaux*.

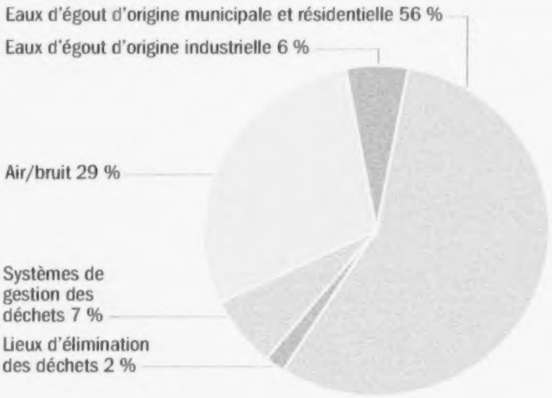
Le personnel du Ministère examine la demande et les commentaires connexes du public, puis recommande d'approuver la demande (ainsi que les conditions de l'autorisation) ou de la rejeter, selon le cas. Le Ministère doit tenir compte de tous les commentaires du public et aviser celui-ci de sa décision (là encore, par le truchement du Registre environnemental) en précisant l'effet des commentaires du public sur sa décision.

Une fois la décision publiée dans le Registre environnemental, l'émetteur et les membres du public peuvent demander une audience au Tribunal de l'environnement. Le Tribunal est une entité distincte relevant du ministère du Procureur général qui tient des audiences afin d'évaluer les mérites des activités qui ont un impact sur l'environnement.

Les audiences sont entendues par un jury comptant entre un et trois membres, et elles se déroulent habituellement en personne. Le Tribunal tient compte de toutes les preuves présentées et rend une décision en conformité avec la loi en vertu de laquelle la demande a été présentée. (Les demandes d'autorisation environnementale sont soumises en

Figure 3 : Autorisations environnementales par type d'activité au 31 mars 2016

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique



Note : Cette figure comprend toutes les autorisations environnementales délivrées à partir de décembre 1999, lorsque le Ministère a mis en oeuvre le système d'information qu'il utilise actuellement pour administrer le programme des autorisations environnementales. Il a été impossible de compter les autorisations délivrées avant décembre 1999, car les dossiers en papier qui les contiennent sont entreposés dans des boîtes. Pour plus de détail, consultez la **section 4.1.1**. Les pourcentages sont calculés à partir des 33 800 autorisations délivrées aux 28 500 émetteurs qui étaient encore en vigueur (c.-à-d. qui n'ont pas été révoquées ou remplacées) au 31 mars 2016.

vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* ou de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*.) Le Tribunal rend une décision par écrit, qui confirme, modifie ou révoque la décision du Ministère, et en précise les motifs dans les 60 jours de l'audience. Sa décision peut faire l'objet d'un appel auprès du ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique ou de la Cour divisionnaire.

La **figure 4** présente une ventilation du nombre de demandes reçues au cours des cinq dernières années et des décisions connexes.

Garantie financière devant couvrir le coût de futurs travaux d'assainissement

Les émetteurs doivent fournir une garantie financière sous forme d'espèces, de lettre de crédit, de valeurs mobilières ou d'obligations pour tous les grands sites d'enfouissement privés qui acceptent des déchets municipaux et pour les installations mobiles qui détruisent les biphényles polychlorés (BPC) (produits chimiques dangereux pour la santé humaine qui sont difficiles à détruire). Pour toutes les autres activités, le Ministère détermine, à sa discrétion, s'il y a lieu d'exiger une garantie financière.

La garantie financière exigée par le Ministère est fonction de l'activité. Dans certains cas, le montant est fixé (par exemple, 50 000 $ pour une installation mobile de destruction des BPC). Dans d'autres

Figure 4 : Ventilation des demandes d'autorisation environnementale

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total sur 5 ans
Reçues[1]	4 361	4 008	3 866	3 504	3 701	**19 440**
Retournées[2]	393	311	215	185	265	**1 369**
Annulées[3]	415	407	341	302	498	**1 963**
Approuvées	3 506	3 233	2 737	2 795	3 362	**15 633**
Nouvelles demandes[4]	2 045	1 821	1 529	1 466	1 787	**8 648**
Modifications administratives[5]	513	494	311	355	443	**2 116**
Modifications[6]	835	814	731	881	995	**4 256**
Révocation ou rétrocession volontaire[7]	113	104	166	93	137	**613**
Refusées[8]	17	10	18	8	20	**73**
Appels						
Par l'émetteur	4	5	4	4	4	**21**
Par un tiers	5	4	6	2	4	**21**

1. Le nombre de demandes reçues se rapproche du nombre de cas et correspond au nombre total de demandes reçues, y compris les nouvelles demandes, les demandes de modifications administratives ou de modifications majeures aux autorisations environnementales existantes, ainsi que les demandes présentées à nouveau après avoir été retournées à l'émetteur.
2. Les demandes sont retournées à l'émetteur si elles sont incomplètes ou incorrectes, si les frais appropriés ne sont pas inclus, ou si l'activité est admissible à l'auto-inscription.
3. Une demande peut être annulée si l'émetteur la retire ou ne fournit pas l'information demandée par le personnel du Ministère, ou si elle est fusionnée avec une autre demande ou remplacée par une autre demande.
4. Premières demandes d'autorisation environnementale pour une activité précise.
5. Modifications administratives mineures apportées à une autorisation environnementale existante pour refléter un changement de propriétaire, une nouvelle raison sociale, de nouvelles heures d'ouverture, etc.
6. Modifications apportées aux autorisations environnementales existantes pour refléter des changements majeurs des activités, comme l'agrandissement d'un site d'enfouissement ou l'utilisation d'un nouveau matériel et de nouveaux processus.
7. Une autorisation environnementale peut être révoquée si l'émetteur cesse d'exercer l'activité pour laquelle l'autorisation a été délivrée ou si le Ministère découvre que l'émetteur ne se conforme pas aux conditions de l'autorisation.
8. Le Ministère peut refuser d'approuver l'activité proposée si l'information fournie dans la demande ne démontre pas que l'activité en question peut être exercée en conformité avec ses exigences.

cas, comme les sites d'enfouissement, le montant est fondé sur le volume d'activité (par exemple, le nombre de tonnes de déchets prévus).

La garantie financière est censée couvrir le coût de futurs travaux de dépollution environnementale, comme l'assainissement des lieux, au cas où l'émetteur ne pourrait ou ne voudrait pas le faire.

2.3 Surveillance effectuée par le Ministère après la délivrance de l'autorisation

Toutes les inscriptions volontaires et autorisations environnementales sont assujetties à des conditions légalement contraignantes qui définissent les règles d'exploitation. Les conditions peuvent inclure la formation requise et l'entretien du matériel, la quantité de contaminants que l'émetteur peut déverser, et les mesures de dépollution qu'il doit prendre. Dans de nombreux cas, les émetteurs doivent surveiller les niveaux de leurs émissions et les déclarer au Ministère, généralement sur une base annuelle.

Les émetteurs sont également tenus d'informer le Ministère des modifications apportées à leurs activités, comme celles qui peuvent affecter les émissions. Le Ministère est chargé de vérifier si les émetteurs présentent les rapports requis et respectent les autres conditions de leurs autorisations environnementales en procédant à des examens sur dossier, à des inspections sur le terrain et à des enquêtes. La **figure 5** indique le nombre d'examens sur dossier, d'inspections et d'enquêtes effectués par le personnel ministériel au cours des cinq dernières années.

2.3.1 Examens sur dossier des émetteurs auto-inscrits

En 2013-2014, le Ministère a commencé à effectuer des examens sur dossier dans le cadre de sa stratégie de surveillance des émetteurs auto-inscrits. Le 31 mars 2015, il avait mené ces examens dans un échantillon d'émetteurs pour deux des six activités admissibles à l'inscription volontaire à cette date :

Figure 5 : Activités exercées par le Ministère pour surveiller la conformité aux conditions des autorisations environnementales, 2010-2011–2014-2015

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total sur 5 ans
Examens sur dossier[1]				80	95	**175**
Inspections[2]						
Air/bruit	1 166	1 113	881	898	818	**4 876**
Déchets dangereux	864	881	807	789	806	**4 147**
Déchets non dangereux	782	684	683	578	579	**3 306**
Eaux d'égout d'origine industrielle	264	314	256	232	247	**1 313**
Eaux d'égout d'origine résidentielle et commerciale	282	211	212	246	277	**1 288**
Eaux d'égout d'origine municipale	162	156	148	98	116	**680**
Sectorielles[3]	240	353	391	319	245	**1 548**
Nombre total d'inspections	**3 760**	**3 712**	**3 378**	**3 160**	**3 088**	**17 098**
Enquêtes	478	445	516	492	376	**2 307**

1. Les examens sur dossier des émetteurs auto-inscrits ont commencé en 2013-2014.
2. Les inspections visent principalement les autorisations environnementales. Elles sont effectuées par le personnel local du Ministère dans toute la province.
3. Les inspections sectorielles mettent l'accent sur des industries particulières, comme les grandes installations de fabrication ou de gestion des déchets. Sont aussi comprises les inspections des émetteurs auto-inscrits, qui ont commencé en 2014-2015.

les installations de finition automobile et les systèmes de transport des déchets non dangereux.

Lors des examens sur dossier, le personnel ministériel demande à l'émetteur de produire différents documents démontrant sa conformité aux conditions de l'auto-inscription. Si celui-ci ne fournit pas l'information demandée, il est généralement ajouté à la liste des émetteurs devant faire l'objet d'une inspection sur le terrain. Une inspection peut aussi être effectuée lorsque le Ministère détecte un défaut de conformité lors de l'examen de l'information soumise.

2.3.2 Inspections sur le terrain

Les inspections sur le terrain visent à déterminer si les émetteurs se conforment aux conditions de leurs autorisations environnementales.

Les installations à inspecter sont sélectionnées à partir de la base de données du Ministère sur les émetteurs qui ont obtenu des autorisations environnementales. Les critères de sélection se fondent sur les antécédents de conformité, les suggestions du personnel des bureaux régionaux et locaux du Ministère, les priorités ministérielles, ainsi que sur l'information fournie par l'émetteur qui indique des infractions possibles aux conditions de ses autorisations. Le Ministère peut aussi mener des inspections en réponse aux plaintes du public.

Lorsque les inspections permettent de détecter des cas de non-conformité pouvant avoir des conséquences graves pour l'environnement ou la santé, particulièrement lorsque l'émetteur a des antécédents de non-conformité, celui-ci fait généralement l'objet d'une enquête.

2.3.3 Enquêtes

Les enquêtes sont effectuées lorsque l'on soupçonne une infraction plus grave à la *Loi sur la protection de l'environnement* ou à la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Elles visent à recueillir des preuves à produire devant un tribunal afin de poursuivre des particuliers ou des sociétés soupçonnés de non-conformité aux lois environnementales. Les enquêtes peuvent entraîner le dépôt d'accusations, et les émetteurs reconnus coupables peuvent être condamnés à une amende ou à une peine d'emprisonnement.

2.4 Mesures prises par le Ministère en cas de non-conformité

La politique du Ministère stipule que les mesures prises en cas de non-conformité doivent être proportionnelles au risque présenté. Pour évaluer le risque, le Ministère prend en compte l'impact potentiel sur l'environnement et la santé, les antécédents de conformité de l'émetteur et son empressement à prendre les mesures correctives prescrites. Il utilise généralement les outils suivants sur une base progressive :

- Les **outils de dépollution** comprennent les avertissements officiels, les plans de dépollution volontaires conçus par l'émetteur, la suspension ou la révocation de l'autorisation environnementale jusqu'à ce que le défaut de conformité soit corrigé, les pénalités imposées par le Ministère, et les arrêtés d'intervention (qui obligent l'émetteur à limiter ou à cesser ses émissions).
- Les **outils d'exécution** comprennent les contraventions et les poursuites, qui peuvent exposer l'émetteur à une amende ou à une peine d'emprisonnement imposée par le tribunal. L'amende maximale prévue dans la loi est de 6 millions de dollars par jour (d'infraction) pour les particuliers et de 10 millions de dollars par jour (d'infraction) pour les sociétés. La peine d'emprisonnement maximale est de cinq ans moins un jour.

La **figure 6** montre le nombre de fois où chacun des outils de dépollution et d'exécution décrits ci-haut a été utilisé au cours des cinq dernières années. La liste des 10 amendes les plus élevées imposées à ce jour par les tribunaux figure à l'**annexe 2**.

Figure 6 : Mesures de dépollution et d'exécution prises par le Ministère, 2010-2011–2014-2015

Sources des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique et Cour de justice de l'Ontario

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total sur 5 ans
Réduction volontaire de la pollution[1]	4 545	8 558	6 449	6 542	6 487	**32 581**
Arrêtés d'intervention[2]	442	454	372	504	742	**2 514**
Arrêtés de suspension[3]	–	–	–	–	–	**–**
Révocation ou rétrocession volontaire de l'autorisation environnementale[4]	165	113	104	166	93	**641**
Contraventions[5]						
Nombre de cas	734	514	408	384	616	**2 656**
Imposées par le Ministère ($)	275 855	189 105	153 655	142 265	224 690	**985 570**
Perçues par les municipalités ($)[6]	290 515	206 900	150 235	141 435	209 055	**998 140**
Pénalités environnementales[7]						
Nombre d'infractions	45	42	12	34	21	**154**
Imposées par le Ministère ($)	298 034	279 488	94 134	178 488	117 676	**967 819**
Perçues par le Ministère ($)	355 414	226 773	96 508	203 979	140 901	**1 023 575**
Poursuites						
Nombre de cas qui ont donné lieu à des accusations	164	167	143	112	74	**660**
Nombre de cas où l'émetteur a été reconnu coupable	156	151	123	73	20	**523**
Amendes imposées par les tribunaux ($)	2 132 123	3 646 776	2 296 314	1 377 984	2 453 440	**11 906 637**
Amendes perçues par les municipalités ($)[6]	1 125 042	1 194 936	1 701 596	1 280 086	2 062 585	**7 364 245**
Nombre de cas qui ont donné lieu à des peines d'emprisonnement	2	5	4	1	1	**13**

1. Le nombre de réductions volontaires de la pollution correspond au nombre de cas de dépollution plutôt qu'au nombre d'émetteurs en cause (un seul émetteur peut être associé à plusieurs mesures de dépollution).
2. Les arrêtés d'intervention obligent l'entreprise à limiter ou à cesser ses émissions.
3. Des arrêtés de suspension sont pris si la source d'un contaminant rejeté dans l'environnement naturel présente un danger immédiat pour la vie humaine et la santé des personnes. Le Ministère n'a pris aucun arrêté de suspension au cours des cinq derniers exercices.
4. Les révocations comprennent les cas où l'émetteur cesse volontairement d'exercer l'activité pour laquelle l'autorisation environnementale a été délivrée et ceux où le Ministère révoque l'autorisation parce que l'émetteur ne se conforme pas à ses conditions. Le Ministère ne fait pas de distinction entre les deux types de cas.
5. Des contraventions sont imposées pour les infractions mineures au moment où celles-ci sont commises. Les règlements d'application de la *Loi sur les infractions provinciales* fixent les amendes pour chaque type d'infraction. L'amende maximale est de 1 000 $.
6. En vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, les amendes imposées par les tribunaux sont perçues par les municipalités. Le Ministère n'assure pas le suivi des amendes perçues. Nous avons obtenu les montants recueillis auprès de la Cour de justice de l'Ontario. Ces montants excluent les frais de paiement en retard, les frais judiciaires, les suramendes compensatoires et les frais de recouvrement.
7. Les pénalités environnementales sont des sanctions administratives pécuniaires que le Ministère peut imposer à certaines installations industrielles (spécifiées dans les règlements) responsables de déversements illégaux dans l'eau ou sur le sol. Les montants des pénalités varient entre 1 000 $ par jour pour les infractions administratives mineures (p. ex. un rapport trimestriel non présenté) et 100 000 $ par jour pour les infractions les plus graves (p. ex. les déversements qui ont un impact important).

2.5 Rapports publics

Le Ministère publie les rapports de conformité environnementale annuels sur son site Web public. Ces rapports énumèrent les émetteurs qu'il a identifiés comme ayant rejeté dans l'air et l'eau des quantités de contaminants qui dépassent les limites permises. Au 31 août 2016, les rapports les plus récents publiés sur le site Web dataient de 2014.

2.6 Compétences provinciales et fédérales en matière de réglementation des émissions

Au Canada, les provinces peuvent réglementer les émissions de la plupart des types d'industries, y compris les mines et les usines de fabrication. Elles sont aussi les principales responsables de la gestion des ressources hydriques à l'intérieur de leurs frontières, ce qui comprend la réglementation des rejets d'eaux d'égout des industries.

Le gouvernement fédéral, quant à lui, réglemente les émissions atmosphériques des industries telles que l'aviation et le transport interprovincial ou national. De plus, en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, Environnement et Changement climatique Canada doit tenir un Inventaire national des rejets de polluants. Cet inventaire contient des renseignements sur les quantités d'émissions produites par les grandes installations qui rejettent des substances inscrites sur une liste de plus de 300 contaminants. Les émetteurs qui utilisent ou rejettent ces contaminants doivent déclarer leurs émissions chaque année. Environnement et Changement climatique Canada administre également un programme distinct pour surveiller la qualité de l'air extérieur dans plus de 200 collectivités du Canada par l'entremise de son Réseau national de surveillance de la pollution de l'air. Les résultats de cette surveillance sont résumés afin de fournir des renseignements sur le degré de pollution dans chacune des cinq grandes régions canadiennes, qui comprennent le Sud de l'Ontario et une autre région englobant le Nord de l'Ontario et les Prairies; l'information sur le Nord de l'Ontario n'est pas déclarée séparément.

Concernant les ressources hydriques, le gouvernement fédéral réglemente les activités liées aux pêcheries, au transport maritime et à la navigation, y compris les substances rejetées par les navires et les bateaux telles que les eaux usées, les hydrocarbures et les eaux de ballast. Il est également chargé de réglementer les activités de prise d'eau en vrac dans les « eaux frontalières » (plans d'eau qui relient le Canada et les États-Unis), comme les Grands Lacs. Environnement et Changement climatique Canada surveille la qualité des eaux douces dans les régions jugées d'intérêt national et international, dont le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, ainsi que dans certaines rivières du Canada. Les résultats de cette surveillance sont résumés par province.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit était de déterminer si le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique avait mis en place des systèmes et processus efficaces pour :

- veiller à ce que les projets qui ont un impact négatif sur l'environnement et la santé humaine soient approuvés comme il se doit et exécutés conformément aux lois et règlements pertinents et aux politiques du Ministère, de façon à prévenir ou à réduire les conséquences préjudiciables;
- évaluer la mesure dans laquelle son programme des autorisations environnementales permet de repérer et d'atténuer les conséquences préjudiciables des projets, et en rendre compte.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Notre travail d'audit a été mené principalement au bureau principal du Ministère, à Toronto, entre novembre 2015 et mai 2016. Nous avons également visité trois des cinq bureaux régionaux du Ministère (Centre, Nord et Sud-Ouest). Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois et règlements applicables, les politiques ministérielles et les dossiers pertinents, et interviewé des membres du personnel au bureau principal et dans les bureaux régionaux et de district du Ministère. Nous avons

également réalisé un sondage auprès de 190 inspecteurs sur le terrain afin de connaître leurs opinions sur le programme des autorisations environnementales. Le taux de réponse a été de 42 %.

Nous avons utilisé les données tirées d'un répertoire des principales entreprises nord-américaines, qui recueille la dénomination et l'emplacement des entreprises de différents secteurs industriels et les classe en fonction des codes du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord pour identifier les émetteurs potentiels qui peuvent exercer leurs activités sans autorisation environnementale. Nous avons choisi cinq secteurs : la fabrication, l'extraction minière, l'exploitation en carrière, la gestion des déchets, l'impression commerciale et la finition automobile. Nous avons ensuite comparé les données du répertoire avec les dossiers des émetteurs du Ministère qui ont obtenu une autorisation environnementale. Nous avons retenu ces cinq secteurs après que le Ministère a indiqué qu'il avait délivré des autorisations à des émetteurs de ces secteurs.

Nous avons rencontré des représentants du Bureau du commissaire à l'environnement de l'Ontario et du Tribunal de l'environnement afin de connaître leurs points de vue sur le processus d'autorisation environnementale en vigueur en Ontario.

Nous avons interviewé des membres de groupes environnementaux non gouvernementaux tels que la Wildlife Conservation Society of Canada, Nature Canada et l'Association canadienne du droit de l'environnement, afin de savoir ce qu'ils pensent du processus d'autorisation environnementale. Nous avons également fait des recherches sur les processus en vigueur dans d'autres administrations canadiennes afin de recenser les pratiques exemplaires.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Certains émetteurs exercent leurs activités sans autorisation environnementale ou avec une autorisation périmée

4.1.1 Le Ministère délivre des autorisations sans date d'expiration ou de renouvellement

Bien que la *Loi sur la protection de l'environnement* l'autorise à obliger les émetteurs à renouveler leurs autorisations environnementales, le Ministère a choisi de délivrer des autorisations environnementales qui ne viennent pas à expiration et qu'il n'est pas nécessaire de renouveler périodiquement. Les autorisations délivrées avant la fin des années 1970 pour des activités liées aux déchets avaient des dates d'expiration. Le Ministère a toutefois éliminé ces dates après avoir conclu qu'il n'avait pas avantage à obliger les émetteurs à présenter périodiquement de nouvelles demandes, afin de s'assurer que leurs autorisations étaient conformes aux activités actuelles et aux normes en vigueur, expliquant que les émetteurs sont tenus par la loi de l'informer de changements dans leurs activités.

Le Ministère n'examine pas régulièrement les autorisations existantes pour vérifier si elles reflètent les normes environnementales en vigueur. Il compte plutôt sur les émetteurs pour l'informer lorsque leurs autorisations doivent être mises à jour, par exemple à la suite de modifications de leurs activités. Or, les émetteurs ne le font pas toujours. Par exemple, au cours des 5 dernières années, les inspections sur la pollution atmosphérique effectuées par le Ministère ont révélé que 423 émetteurs avaient modifié leurs activités sans l'en informer. Il ne sait donc pas dans quelle mesure les émetteurs ne satisfont pas aux normes environnementales en vigueur.

Dans quatre administrations canadiennes (la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Yukon), les autorisations environnementales ont des dates d'expiration allant de 15 mois à 10 ans à compter de la date de délivrance, ce qui permet de s'assurer qu'elles reflètent les normes environnementales en vigueur.

Plus de 200 000 autorisations délivrées il y a plus de 15 ans ne sont pas à jour

Le Ministère n'a pas entré de données sur les autorisations délivrées avant 2000 au moment de la mise en oeuvre du système d'information actuel vers la fin de 1999. Tous les documents pertinents sur ces autorisations se trouvent actuellement dans des boîtes entreposées dans une installation hors site du Ministère. Celui-ci ne sait donc pas combien d'émetteurs exercent encore leurs activités aux termes de ces vieilles autorisations.

Selon le Ministère, les données n'ont pas été entrées dans le système d'information, car il manquait de personnel. Il a plutôt décidé d'entrer certaines données de base sur l'émetteur et son autorisation seulement si celui-ci apporte un changement important à ses activités et demande que son autorisation soit modifiée en conséquence. Ce processus dépend toutefois du consentement de l'émetteur à informer le Ministère du changement et à présenter volontairement une demande de modification d'une autorisation existante.

Dans notre audit de 2000 de la Division des opérations du Ministère, nous avions signalé qu'il avait délivré plus de 220 000 autorisations depuis 1957. Cependant, le 31 mai 2016, 12 000 seulement de ces autorisations avaient été modifiées. De nombreux émetteurs actifs en 2000 peuvent avoir cessé leurs activités, mais notre examen d'un échantillon d'autorisations antérieures à 2000 indique que le Ministère devrait réviser ces autorisations, car il a déterminé, à notre demande, que plus de la moitié des émetteurs que nous avions examinés exerçaient encore leurs activités.

Notre examen a révélé que ces émetteurs contrevenaient à un grand nombre, sinon à la totalité, des exigences opérationnelles que le Ministère a récemment établies pour protéger l'environnement. Par exemple, les anciennes autorisations n'incluaient pas d'exigences relatives à la formation du personnel, à l'entretien du matériel ou à l'assurance responsabilité. En général, les autorisations délivrées avant 1983 incluaient peu de conditions, voire aucune.

Le Ministère nous a informés qu'il ne prendrait aucune mesure pour repérer et mettre à jour les autorisations périmées délivrées avant 2000 et qu'il continuerait de les réviser seulement lorsque les émetteurs l'avisent de la modification de leurs activités ou lorsqu'il reçoit des plaintes à propos des émetteurs. Même s'il reconnaît que ces émetteurs n'ont pas à se conformer aux conditions standard des autorisations actuelles, l'important, à son avis, est qu'ils respectent les exigences de leurs autorisations actuelles.

RECOMMANDATION 1

Pour que les conditions imposées aux émetteurs titulaires d'autorisations environnementales reflètent les normes environnementales en vigueur et les activités en cours, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- établir des lignes directrices et des objectifs pour que les autorisations environnementales existantes soient examinées et mises à jour en temps opportun;
- évaluer les avantages et les coûts liés à l'établissement de dates d'expiration pour les autorisations environnementales, particulièrement pour les activités à risque élevé;
- veiller à ce que sa base de données sur les émetteurs contienne l'information requise pour surveiller les activités de tous les émetteurs, y compris ceux approuvés avant 2000.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec le Bureau de la vérificatrice générale que les autorisations environnementales doivent être à jour et efficaces pour la gestion des risques environnementaux découlant des émetteurs. Pour ce faire, il a pris les mesures suivantes :

- évaluer les avantages et les coûts associés à l'établissement de dates d'expiration pour les autorisations environnementales délivrées aux émetteurs à risque élevé, afin de déterminer si cette évaluation permettra d'améliorer les résultats environnementaux;
- entreprendre une évaluation des risques associés aux autorisations délivrées avant 2000 afin de déterminer s'il doit examiner l'ensemble des autorisations existantes. L'évaluation comprendra le dénombrement des autorisations historiques qui s'appliquent aux activités à risque élevé;
- déterminer s'il doit saisir les anciennes autorisations dans la base de données.

4.1.2 De nombreux émetteurs de la province n'ont pas les bonnes autorisations

Le Ministère a admis qu'il savait que certains des émetteurs actuels de l'Ontario n'ont pas inscrit leurs activités ou obtenu l'autorisation environnementale requise, mais il n'a pas cherché à en déterminer le nombre ou les risques que ceux-ci posent pour l'environnement. Ces émetteurs n'étant pas assujettis à la surveillance du Ministère ou aux règles d'exploitation, leurs émissions pourraient dépasser les limites permises et causer des dommages importants à l'environnement et à la santé humaine.

Au cours des 5 dernières années, les inspections sur le terrain effectuées par le Ministère ont permis de repérer plus de 900 émetteurs en exploitation sans autorisation environnementale. Or, notre analyse des données, que nous avons tirées d'un répertoire des principales entreprises dans chaque secteur, indique que près de 12 000 émetteurs potentiels de la province ne figurent pas dans la base de données ministérielle et s'ajoutent aux 38 000 émetteurs qui font présentement l'objet d'un suivi par le Ministère.

Il peut y avoir différentes raisons pour lesquelles ces émetteurs ne figurent pas dans la base de données ministérielle (par exemple, certains pourraient avoir une autorisation délivrée avant 2000), mais le Ministère n'a pas fait de comparaison pour identifier les émetteurs exerçant leurs activités sans autorisation. Les résultats de notre comparaison des données du répertoire des entreprises et de la liste des émetteurs titulaires d'autorisations ou auto-inscrits dans la base de données ministérielle sont résumés à la **figure 7**.

Comme il est expliqué à la **section 2.2**, l'Ontario utilise actuellement deux types d'autorisations : l'auto-inscription en ligne, disponible depuis 2011 (environ 4 600 émetteurs à faible risque ont exercé cette option); et les autorisations environnementales, plus rigoureuses, administrées au moyen d'un système d'information mis en oeuvre en décembre 1999 (environ 28 500 émetteurs à risque élevé ont obtenu de telles autorisations).

4.1.3 Aucun mécanisme n'a été mis en place pour s'assurer que les émetteurs obtiennent les autorisations requises

Les pratiques actuelles du Ministère ne permettent pas de s'assurer que tous les émetteurs ont obtenu les autorisations requises. Les initiatives de liaison—comme les présentations aux salons professionnels de l'industrie et les séances d'éducation et de sensibilisation à l'intention des intervenants et du grand public—ont pour but d'amener les émetteurs à présenter les demandes d'autorisation nécessaires, ou d'inviter le public à porter les émetteurs contrevenants à l'attention du Ministère (en déposant une plainte). Comme le montre l'**annexe 3**, les inspecteurs sur le terrain qui ont répondu à notre sondage sur les principaux changements à apporter pour améliorer le programme des autorisations environnementales ont indiqué que le Ministère devait prévoir des

Figure 7 : Comparaison des émetteurs figurant dans le répertoire des entreprises et des émetteurs compris dans la base de données du Ministère

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Émetteurs figurant dans le répertoire des entreprises	Émetteurs figurant dans le répertoire des entreprises qui ont obtenu une autorisation*	Émetteurs figurant dans le répertoire des entreprises qui n'ont pas obtenu d'autorisation	
			Nombre	%
Activités pour lesquelles une autorisation environnementale est requise				
Fabrication				
Établies avant 2000	10 879	2 137	8 742	81
Établies en 2000 ou après	1 774	159	1 615	91
Date d'établissement non disponible	944	104	890	90
Total—fabrication	**13 647**	**2 400**	**11 247**	**82**
Industries extractives				
Établies avant 2000	75	24	51	68
Établies en 2000 ou après	8	1	7	88
Date d'établissement non disponible	18	2	14	88
Total—industries extractives	**99**	**27**	**72**	**73**
Gestion des déchets et décontamination				
Établies avant 2000	118	47	71	60
Établies en 2000 ou après	58	25	33	57
Date d'établissement non disponible	58	25	29	54
Total—gestion des déchets et décontamination	**230**	**97**	**133**	**58**
Total partiel	**13 976**	**2 524**	**11 452**	**82**
Activités admissibles à l'auto-inscription				
Impression commerciale				
Établies avant 2000	1 016	47	969	95
Établies en 2000 ou après	161	3	158	98
Date d'établissement non disponible	92	4	88	96
Total—impression commerciale	**1 269**	**54**	**1 215**	**96**
Finition automobile				
Établies avant 2000	241	59	182	76
Établies en 2000 ou après	23	4	19	83
Date d'établissement non disponible	41	10	31	76
Total—finition automobile	**305**	**73**	**232**	**76**
Total partiel	**1 574**	**127**	**1 447**	**92**
Total	**15 550**	**2 651**	**12 889**	**83**

* Comprend uniquement les émetteurs figurant dans le répertoire des entreprises qui se sont inscrits eux-mêmes ou qui ont obtenu des autorisations environnementales. Les chiffres ne représentent pas tous les émetteurs figurant dans la base de données du Ministère, car certains émetteurs titulaires d'autorisations peuvent ne pas être inscrits dans le répertoire des entreprises.

activités de liaison plus efficaces pour que les émetteurs soient conscients de leur obligation de demander les autorisations nécessaires et agissent en conséquence.

Par exemple, nous avons constaté qu'une entreprise d'enlèvement des déchets qui devait obtenir une autorisation pour transférer et entreposer des déchets dangereux avait sciemment ignoré cette exigence. Le Ministère a mené une inspection en 2014 et a constaté que cette entreprise avait transporté environ 600 sacs de déchets d'amiante et les avait entreposés sur son site sans autorisation environnementale. L'inspecteur a observé que certains sacs avaient été laissés ouverts et que les déchets d'amiante étaient visibles, et des déchets d'amiante ont été trouvés à la surface des sols adjacents. L'exposition à l'amiante, qui survient lors de l'inhalation des fibres en suspension dans l'air, peut causer le cancer des poumons et le mésothéliome (affection caractérisée par le cancer du thorax, de l'abdomen ou du coeur). Le Ministère a immédiatement exigé que les déchets d'amiante soient transportés et emballés conformément à ses lignes directrices. Le propriétaire a dit au Ministère qu'il était conscient de son obligation d'obtenir une autorisation, mais qu'il avait décidé de ne pas en obtenir une. Il a ensuite décidé de cesser de transporter et d'entreposer des déchets dangereux.

En outre, le Ministère s'en remet en grande partie aux plaintes du public pour repérer les émetteurs qui exercent leurs activités sans autorisations, approche plus réactive que proactive. Aux termes des ententes d'échange de l'information conclues avec d'autres ministères et organismes, il reçoit des renseignements sur les plaintes du public adressées aux autres parties. Par exemple, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts transmet les plaintes reçues au sujet des carrières, et Environnement Canada fait parvenir les plaintes concernant les déversements de contaminants. Il reste que les plaintes du public sont reçues seulement après que l'émetteur a commencé à exercer ses activités.

Les lignes directrices ministérielles relatives à la planification des inspections précisent que les inspections de la gestion des déchets et de certaines activités liées au traitement des eaux usées doivent reposer sur des procédures permettant de relever les installations non autorisées. Ces procédures mettent à contribution les connaissances du personnel des bureaux locaux. Pourtant, aucune considération de ce genre n'entre dans la planification des inspections visant les émetteurs qui produisent une pollution atmosphérique ou sonore ou des eaux usées industrielles

Par surcroît, le Ministère rate des occasions d'identifier proactivement les émetteurs sans autorisation peu après le début de leurs activités. Par exemple, les ententes d'échange d'information pourraient aussi exiger que les autres ministères transmettent les renseignements sur les émetteurs récemment inscrits, pour que le Ministère puisse assurer le suivi nécessaire. Par exemple, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts pourrait communiquer les données sur les nouveaux exploitants de carrières, pour que le Ministère puisse vérifier si ceux-ci ont obtenu les autorisations nécessaires. Nous avons également remarqué que le Ministère n'avait pas conclu d'entente d'échange d'information avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, qui possède des renseignements sur les nouvelles entreprises, dont certaines pourraient avoir à obtenir une autorisation environnementale.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que tous les émetteurs disposent des autorisations environnementales requises, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit améliorer sa stratégie afin d'identifier proactivement les émetteurs qui exercent leurs activités sans autorisation environnementale peu après le début de leurs activités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est d'une importance vitale de s'assurer que les autorisations

environnementales requises ont été délivrées pour toutes les installations, et il souscrit à la recommandation. Il envisagera d'autres stratégies pour améliorer ses processus afin d'identifier les émetteurs en exploitation qui n'ont pas obtenu d'autorisation.

4.1.4 Étant donné les longs délais d'attente pour les autorisations, certains émetteurs exercent leurs activités sans que leurs émissions fassent l'objet d'une surveillance

Le Ministère n'a pas de politique sur le temps que devrait prendre son personnel pour examiner les demandes d'autorisation environnementale. Nous avons constaté que les émetteurs doivent attendre des mois ou même des années avant de recevoir une autorisation, et que les délais ont augmenté au cours des cinq dernières années. Certains de ces émetteurs entament leurs activités avant d'avoir reçu l'autorisation. En conséquence, leurs émissions ne sont ni surveillées ni réglementées dans l'intervalle.

Par exemple, dans le cas des 557 autorisations d'activités produisant des polluants atmosphériques ou sonore délivrées par le Ministère en 2015-2016, il s'est écoulé en moyenne 22 mois entre la réception de la demande et la délivrance de l'autorisation. Le processus de demande pour ces autorisations était de 125 % plus long en 2015-2016 qu'en 2011-2012. L'examen des 706 demandes approuvées lors de cet exercice prenait moins de 10 mois en moyenne. La **figure 8** montre le nombre d'autorisations délivrées au cours des cinq dernières années et le délai d'examen moyen pour ces autorisations.

Le Ministère nous a informés que la principale raison pour laquelle l'examen prend tant de temps est le manque de personnel. Or, comme le montre la **figure 9**, le nombre de demandes examinées par le personnel a légèrement diminué depuis cinq ans. Au 31 mars 2016, le Ministère était en train d'examiner 1 200 demandes d'autorisation, dont environ 40 % avaient été reçues plus de 2 ans plus tôt. Le nombre de demandes qu'il n'avait pas encore commencé à examiner tournait autour de 1 600, dont environ 40 % dataient de plus de 6 mois.

Les inspecteurs que nous avons sondés (voir l'**annexe 3**) ont indiqué que les longs temps d'attente avant la délivrance des autorisations étaient un des points à améliorer. Par exemple, un répondant a souligné que [*traduction*] « le personnel ne peut pas dire à une société de suspendre la production jusqu'à ce qu'une [autorisation] soit délivrée. Surtout lorsqu'[elle] sait que l'examen prendra un ou deux ans... Les sociétés qui ne se conforment pas aux exigences (concernant, par exemple, le bruit excessif, les contaminants atmosphériques, les effluents, etc.) connaissent bien la situation. Elles savent que si elles présentent une demande, le Ministère ne les dérangera pas. Il y a donc beaucoup de sociétés qui présentent sciemment une demande mal remplie... » Comme le montre la **figure 4**, au cours des 5 dernières années, plus de 1 300 demandes d'autorisation environnementale ont été retournées, certaines parce que les renseignements fournis n'étaient pas complets.

RECOMMANDATION 3

Pour que tous les émetteurs qui présentent des demandes obtiennent et respectent les autorisations environnementales requises et que celles-ci contiennent des conditions reflétant les normes environnementales en vigueur et les activités en cours, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- établir des objectifs pour que les demandes d'autorisation environnementale soient examinées en temps opportun;
- surveiller le rendement et la dotation pour veiller à ce que ces objectifs soient atteints.

Figure 8 : Temps moyen requis pour examiner les nouvelles demandes d'autorisation environnementale

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Type d'autorisation	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	Nombre d'autorisations	Temps d'examen moyen (en jours)	Nombre d'autorisations	Temps d'examen moyen (en jours)	Nombre d'autorisations	Temps d'examen moyen (en jours)	Nombre d'autorisations	Temps d'examen moyen (en jours)	Nombre d'autorisations	Temps d'examen moyen (en jours)
Air/bruit	706	295	391	455	331	530	426	646	557	662
Eaux d'égout d'origine industrielle	144	154	144	172	134	144	84	237	149	283
Eaux d'égout d'origine municipale	987	65	1 111	77	1 004	74	897	95	1 014	98
Lieux d'élimination des déchets	38	336	33	204	18	281	24	456	27	375
Systèmes de gestion des déchets	170	61	142	59	42	126	35	197	40	156
Total	**2 045**		**1 821**		**1 529**		**1 466**		**1 787**	
Moyenne globale		**155**		**167**		**183**		**272**		**295**

Figure 9 : Nombre de demandes à examiner, 2011-2012–2015-2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Nombre total de demandes examinées[1]	4 331	3 961	3 311	3 290	4 145
Nombre d'employés[2]	92	95	93	93	93
Nombre moyen de demandes examinées par employé	47	42	36	35	45

1. Comprend les demandes de nouvelles autorisations environnementales, les demandes de modification administrative ou majeure aux autorisations existantes, et les demandes de révocation des autorisations existantes.
2. Exclut la direction et le personnel de soutien.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que les demandes d'autorisation environnementale doivent faire l'objet d'un examen en temps opportun.

Il met en oeuvre des mesures pour réduire de 50 % les délais d'examen des autorisations visant la pollution atmosphérique et sonore d'ici l'automne 2017 et pour fixer des objectifs liés aux normes de service afin de remplir l'engagement pris dans l'Exposé économique de l'automne dernier. Ces mesures comprennent l'embauche de ressources temporaires pour résorber l'arriéré des demandes d'autorisation environnementale et la modification du mode d'exécution du programme. Depuis août 2015, le Ministère a réduit de plus de 25 % le nombre de demandes d'autorisation en attente relativement à la pollution atmosphérique et sonore. En janvier 2017, la mise en oeuvre de l'inscription volontaire pour les émissions atmosphériques et sonores réduira de 70 % les autorisations relatives à la pollution atmosphérique et sonore, ce qui générera des économies en temps et en argent pour les entreprises ontariennes. Ainsi, le Ministère pourra se concentrer sur les installations complexes qui présentent des risques élevés et examiner plus rapidement les demandes d'autorisation.

De plus, le Ministère a récemment mis en place un système de suivi interne afin d'effectuer une surveillance et une mise à jour constantes du programme en réponse aux besoins. À l'appui du suivi du rendement, il met à niveau sa base de données pour suivre plus efficacement les délais aux différentes étapes du processus des autorisations, de sorte à assurer l'atteinte des objectifs.

4.2 La surveillance et l'application des normes environnementales par le Ministère ne suffisent pas à décourager les infractions

Les efforts de surveillance du Ministère ne sont pas suffisants pour prévenir et détecter les défauts de conformité. De plus, malgré que ses efforts d'exécution favorisent la conformité à court terme aux autorisations, son approche d'exécution n'est pas suffisamment punitive pour encourager la conformité continue. En conséquence, les émetteurs enfreignent à répétition les conditions des autorisations environnementales, ce qui a un impact négatif sur l'environnement et la santé humaine.

4.2.1 Le Ministère n'analyse pas les risques posés par chaque émetteur

La politique du Ministère ne prescrit pas la fréquence à laquelle les émetteurs doivent être assujettis à des examens sur dossier (qui s'appliquent uniquement aux émetteurs autoinscrits) ou à des inspections (qui s'appliquent à tous les émetteurs). Le personnel des bureaux régionaux du Ministère analyse continuellement les

résultats des inspections antérieures afin de repérer les secteurs qui présentent un risque plus élevé de non-conformité. Ainsi, de nombreux émetteurs passent de nombreuses années sans être inspectés, car ils ne font pas partie des secteurs à risque élevé.

La base de données ministérielle sur les émetteurs contient des renseignements sur les emplacements des émetteurs, les inspections et les plaintes du public. Cependant, le Ministère n'utilise pas cette information pour établir le profil de risque de chaque émetteur. Il ne sait donc pas si la non-surveillance de ces émetteurs est justifiée, car il ne possède pas de renseignements sur les risques posés par chacun d'eux.

Moins de 10 % des émetteurs auto-inscrits sont examinés ou inspectés

Le Ministère compte essentiellement sur les émetteurs auto-inscrits pour surveiller leur conformité aux conditions de leurs autorisations. Les examens sur dossier des émetteurs inscrits volontairement ont commencé en 2013-2014, soit deux ans après la mise en oeuvre du processus d'inscription, tandis que les inspections de suivi ont commencé en 2014-2015. Au 31 mars 2015, seulement environ 5 % des plus de 3 500 émetteurs auto-inscrits avaient fait l'objet d'un examen sur dossier ou d'une inspection.

Les résultats des examens sur dossier et des inspections de suivi du Ministère indiquent la nécessité d'une surveillance plus étroite, particulièrement dans les premières années suivant l'inscription.

- En 2014-2015, le Ministère a inspecté 63 installations de finition automobile en se fondant sur les résultats des examens sur dossier effectués l'année précédente. Dans 86 % des cas, il a constaté que les émetteurs soit n'étaient pas admissibles à l'auto-inscription, soit ne se conformaient pas à une ou à plusieurs des exigences opérationnelles. Par exemple, plus de 20 % des installations n'étaient pas admissibles à l'auto-inscription et devaient donc présenter une demande d'autorisation environnementale, car elles ne satisfaisaient pas à l'exigence concernant la distance minimale entre l'émetteur et les zones dont les habitants seraient exposés au bruit et aux émissions provenant de l'installation. Dans d'autres cas, les installations ne répondaient pas aux exigences opérationnelles, par exemple en ce qui concerne la tenue de dossiers sur les niveaux d'émission ou l'entretien du matériel.
- En 2014-2015, le Ministère a mené à terme des examens sur dossier de 89 systèmes de transport des déchets non dangereux et a constaté, dans les registres d'activités soumis par les émetteurs, que 42 % d'entre eux ne se conformaient pas à une ou plusieurs des exigences opérationnelles. Par exemple, un examen lui a permis de déterminer qu'un émetteur qui avait enregistré ses activités en 2013 transportait des déchets dangereux, en plus d'exploiter un lieu d'élimination des déchets, ce qui exige une autorisation environnementale. Cet émetteur a également conservé les déchets dangereux dans un entrepôt pendant plus de trois mois. Ces activités le rendent inadmissible au processus d'auto-inscription, moins rigoureux, et indiquent la nécessité d'autorisations environnementales. En 2015-2016, le Ministère a commencé à soumettre certains de ces émetteurs à des inspections de suivi afin de déterminer s'ils étaient admissibles à l'auto-inscription ou s'ils n'étaient pas conformes. Les résultats de ces inspections n'étaient toutefois pas disponibles au moment de notre audit.

Le *Rapport annuel 2010-2011* du commissaire à l'environnement de l'Ontario contenait l'observation suivante à propos du système d'inscription : « Le fait de se fier aux promoteurs pour qu'ils évaluent eux-mêmes le caractère approprié de leurs activités et qu'ils surveillent leur propre conformité aux exigences réglementaires requiert un degré supérieur de supervision de la part du ministère. »

Beaucoup des inspecteurs ministériels qui ont répondu à notre sondage avaient des préoccupations relatives au système d'auto-inscription. Par exemple :

- Un répondant a indiqué que, d'après son expérience, [*traduction*] « les entreprises qui doivent s'inscrire elles-mêmes au lieu de présenter une demande d'autorisation environnementale ne respectent pas les conditions imposées dans la même mesure… Le transfert d'un plus grand nombre d'entreprises au [processus d'inscription] pourrait se traduire par une conformité globale réduite de la collectivité réglementée. »
- Un autre répondant a affirmé que [*traduction*] « le nouveau [processus d'inscription] se fie davantage aux entreprises pour qu'elles se réglementent elles-mêmes, et nous savons qu'elles ne le font pas. »

Le cycle d'inspection est trop long malgré le taux élevé de non-conformité des émetteurs titulaires d'autorisations environnementales

Au cours de chacune des cinq dernières années (de 2010-2011 à 2014-2015), le Ministère a inspecté environ 10 % des émetteurs titulaires d'autorisations environnementales suivis par son système d'information. Il utilise une approche générale fondée sur le risque et éclairée par les résultats des inspections antérieures, mais qui ne précise pas les risques posés par chaque émetteur. En 2014-2015, 230 inspecteurs ont inspecté à peu près 3 000 ou 9 % des quelque 33 400 émetteurs dont le Ministère connaissait l'existence à ce moment-là. À ce rythme, il faudra plus de 11 ans au Ministère pour inspecter tous les émetteurs titulaires d'une autorisation environnementale.

Bien que l'approche fondée sur le risque du Ministère offre une certaine assurance que de nombreux émetteurs à risque élevé seront inspectés en temps opportun, un cycle d'inspection de 11 ans pourrait entraîner de longues périodes de non-conformité non détectée. Nous avons également observé que 80 % des 32 500 émetteurs qui ont obtenu une autorisation depuis 2000 n'ont jamais été inspectés. Même si bon nombre des autorisations ont été délivrées plus récemment, les inspecteurs ministériels qui ont participé à notre sondage ont indiqué qu'il fallait inspecter les émetteurs plus tôt. Par exemple, un répondant a affirmé : [*traduction*] « La plupart [des émetteurs] n'ont généralement pas la moindre idée de ce qu'ils doivent faire après avoir obtenu l'autorisation. Lorsque nous les inspectons, ils accusent parfois des années de retard dans la tenue de dossiers ou la présentation de leurs rapports. Si nous pouvions leur expliquer les conditions de l'autorisation au moment où celle-ci est délivrée, cela nous épargnerait bien de problèmes lors des inspections futures. »

Les résultats des inspections annuelles du Ministère révèlent des taux élevés de non-conformité et donc la nécessité d'inspections plus fréquentes. Par exemple, au cours des 5 dernières années, 20 % des 4 147 inspections liées aux déchets dangereux, 35 % des 4 876 inspections liées à la pollution atmosphérique et 47 % des 1 228 inspections liées aux eaux d'égout ont permis de détecter des cas de non-conformité susceptibles d'avoir des conséquences pour l'environnement ou la santé. En particulier, les inspections effectuées par le Ministère en 2014-2015 ont révélé que les trois principaux contaminants atmosphériques dont le taux d'émission dépassait les normes ministérielles causaient tous le cancer. Ces contaminants sont le benzopyrène, le benzène et les matières particulaires en suspension, et chacun d'eux a été classé dans la catégorie des « cancérogènes du groupe 1 » par le Centre International de Recherche sur le Cancer, ce qui signifie qu'il y a « suffisamment de preuves pour conclure que ces substances peuvent causer le cancer chez les humains ».

RECOMMANDATION 4

Pour que tous les émetteurs auto-inscrits et émetteurs titulaires d'autorisations environnementales, particulièrement ceux qui posent le

plus grand risque pour l'environnement, fassent l'objet d'une surveillance adéquate, et que les problèmes de non-conformité soient repérés et corrigés en temps opportun, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- recueillir et consigner les données dans son système d'information afin d'aider à repérer tous les émetteurs à risque élevé;
- modifier sa politique fondée sur le risque pour inclure des exigences relatives à la fréquence à laquelle les émetteurs doivent être examinés et inspectés, et s'assurer de l'observation de la politique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et entend moderniser son régime de conformité afin d'améliorer l'efficacité des processus axés sur le risque. Cette mesure appuiera le classement des installations, de sorte à affecter les ressources ministérielles en fonction des emplacements présentant le plus de risques.

Le Ministère s'est engagé à accroître ses efforts et ses ressources pour inspecter régulièrement les émetteurs qui posent les risques les plus élevés à l'environnement et pour s'assurer que le personnel applique la politique.

4.2.2 Les mesures d'exécution du Ministère ne dissuadent pas les récidivistes

Malgré le taux élevé de non-conformité révélé par les inspections, le Ministère se fie aux émetteurs pour qu'ils se conforment volontairement aux conditions de leurs autorisations environnementales et, dans bien des cas, il n'impose pas de mesures d'exécution rigoureuses telles que les arrêtés d'intervention et le dépôt d'accusations criminelles. S'il est vrai que certains émetteurs se conforment volontairement aux conditions de leurs autorisations après une inspection, beaucoup d'entre eux récidivent par la suite. Par exemple :

- Plus de 40 % (287) des 659 émetteurs dont le Ministère a découvert, à la suite d'une inspection ou d'une déclaration volontaire de l'émetteur, qu'ils avaient dépassé les limites d'émission de contaminants ou de polluants entre 2010 et 2014, l'ont fait à plus de 3 occasions durant ces années. Ensemble, ces 287 émetteurs représentaient 96 % des quelque 17 500 cas déclarés de dépassement des limites d'émission de contaminants ou de polluants. Ces contaminants étaient surtout des matières particulaires en suspension, des solides en suspension et de l'azote ammoniacal total. Les matières particulaires en suspension sont un mélange complexe de particules solides et liquides fines qui peuvent causer des problèmes respiratoires en cas d'inhalation. Les solides en suspension sont des particules organiques et inorganiques flottantes qui, si elles ne sont pas traitées, affectent la qualité de l'eau. À des concentrations élevées, l'azote ammoniacal total peut être toxique pour les poissons.
- En 2014-2015, 44 % (107) des plus de 300 inspections liées à la pollution atmosphérique où le Ministère a repéré des infractions pouvant avoir des conséquences pour l'environnement ou la santé mettaient en cause des récidivistes. Pour 74 des 107 récidivistes, il a eu recours à des mesures de dépollution volontaires.

Nous avons également constaté que les pénalités imposées par le Ministère ne décourageaient pas souvent les récidivistes. Sur les 55 émetteurs pénalisés entre 2009 et 2016, 19 ont commis plus de 3 infractions. L'un d'eux a été pénalisé pour 24 infractions au cours de 8 des 9 dernières années et a dû payer des amendes totalisant plus de 173 000 $. Un autre a été pénalisé pour 13 infractions au cours de 7 des 9 dernières années et a dû payer des amendes totalisant plus de 192 000 $.

Le Ministère nous a informés que les pénalités ont pour but d'encourager les entreprises à se

conformer aux règlements environnementaux et à prendre rapidement des mesures correctives en cas de déversement, de rejet illégal ou d'une autre infraction environnementale. En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, le Ministère est tenu d'examiner son régime de sanctions tous les cinq ans. Son examen de 2012 a porté sur les pénalités imposées de 2007 à 2011, en s'attardant aux types d'infraction et aux secteurs où les infractions ont été commises. Toutefois, l'examen n'a pas évalué l'efficacité des sanctions à dissuader les infractions répétées commises par les émetteurs individuels.

Dans son *Rapport annuel 2013-2014*, le commissaire à l'environnement de l'Ontario critiquait le Ministère pour son « approche douce » : « il doit y avoir une menace crédible de mesures sévères pour assurer le respect du régime de réglementation. Trop miser sur l'approche douce pourrait donner l'impression que le ministère ne prend pas l'application de la réglementation au sérieux, ce qui pourrait permettre la naissance d'une culture de non-conformité. »

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que tous les émetteurs, particulièrement ceux qui posent le plus grand risque pour l'environnement, font l'objet d'une surveillance adéquate et que son régime de pénalités est un moyen efficace de corriger les défauts de conformité en temps opportun, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- évaluer, dans le cadre de ses examens courants du régime de pénalités, l'efficacité des pénalités à dissuader les émetteurs individuels de contrevenir aux règlements environnementaux;
- établir une politique claire relative aux pénalités progressives et un processus de traitement des récidivistes;
- prendre rapidement des mesures correctives en cas d'infraction.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les pénalités doivent constituer un moyen de dissuasion efficace pour réduire les infractions environnementales.

Il évaluera ses interventions auprès des récidivistes individuels en tenant compte de leur dossier de conformité et des conséquences pour l'environnement et la santé, et prendra des mesures appropriées en conformité avec les politiques.

Le Ministère a mis en oeuvre des mesures de dépollution obligatoires visant les récidivistes pour s'assurer que des activités d'exécution appropriées en matière environnementale sont en place. Il souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et évaluera si ces outils sont efficaces pour encourager les entreprises individuelles à se conformer à la réglementation environnementale.

4.3 Les coûts liés aux autorisations environnementales et à l'assainissement des sites contaminés ne sont pas tous recouvrés auprès des émetteurs

4.3.1 Une garantie financière n'est pas exigée pour de nombreuses activités à risque élevé

Les règlements d'application de la *Loi sur la protection de l'environnement* exigent seulement une garantie financière pour les grands sites d'enfouissement privés qui acceptent des déchets municipaux et pour les installations mobiles de destruction des BPC. Le montant de la garantie financière dépend des résultats d'un examen technique effectué par le personnel financier et d'ingénierie du Ministère, qui tient compte de la probabilité que les activités d'un émetteur contaminent l'environnement, de l'échelonnement des travaux d'assainissement et des coûts connexes. Cette évaluation suppose que l'émetteur respectera les conditions de

son autorisation (par exemple, que l'exploitant d'un site d'enfouissement ne dépassera pas la quantité maximale autorisée de déchets).

La politique ministérielle stipule également qu'une garantie financière doit normalement être exigée pour d'autres activités de gestion des déchets du secteur privé, comme les activités de recyclage, les installations d'entreposage et d'élimination des pneus, les installations d'incinération des déchets, et certains types de réseaux d'égouts privés. Cependant, ni les règlements d'application de la Loi ni la politique ministérielle n'exigent de garantie financière pour plusieurs autres activités à risque élevé, telles que le transport des déchets dangereux, les réseaux d'égouts industriels et les activités qui peuvent entraîner des déversements de contaminants. Le Ministère a toute latitude pour exiger une garantie financière pour ces activités, mais ne l'a pas toujours fait. La **figure 10** présente une étude de cas de contamination des eaux souterraines dans la collectivité de la rue Bishop à Cambridge, en Ontario, qui démontre l'importance d'exiger une garantie financière pour toutes les activités à risque élevé.

En 2012, le Ministère a engagé un examen de ses politiques de garantie financière afin de combler les lacunes, de renforcer le principe du pollueur-payeur et de réduire la responsabilité du gouvernement dans l'assainissement des sites contaminés. Il n'a pas encore terminé son examen quatre ans plus tard, mais il a indiqué qu'il envisage d'étendre les exigences en matière de garantie financière aux activités susceptibles de poser des risques importants, comme les secteurs industriels, les réservoirs souterrains d'entreposage du pétrole, et les activités mettant en jeu des substances à risque élevé et de nouvelles technologies. L'examen du Ministère a également fait ressortir la nécessité d'exiger, pour tous les types de systèmes de gestion des déchets dangereux, des garanties financières semblables à celles actuellement en place pour les BPC et les transporteurs de déchets biomédicaux.

À cet égard, nous avons constaté que toutes les installations de traitement des déchets dangereux au Québec doivent non seulement fournir une garantie financière, mais doivent également souscrire une assurance-responsabilité contre l'atteinte à l'environnement. À l'heure actuelle, l'Ontario exige une assurance-responsabilité contre l'atteinte à l'environnement uniquement pour le transport des déchets, comme cela se fait en Alberta, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et à Terre-Neuve.

La contamination découlant des activités des émetteurs peut causer des dommages importants et durables à l'environnement et poser un grave risque pour la santé du public. Le Ministère peut finir par assumer la responsabilité de l'assainissement des sites contaminés, si l'émetteur néglige de le faire. En fait, comme nous l'avons indiqué dans notre audit de 2015 de la gestion des sites contaminés, la province est actuellement responsable de l'assainissement de plus de 100 sites contaminés à un coût estimatif d'environ 1,5 milliard de dollars. La contamination de ces sites découlait d'activités commerciales ou industrielles, d'enfouissement, de gestion des déchets et d'exploitation minière, dont bon nombre requiert une autorisation environnementale.

RECOMMANDATION 6

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit terminer l'examen de ses politiques en matière de garantie financière, et veiller à ce qu'une garantie financière ou une assurance-responsabilité contre l'atteinte à l'environnement soit exigée pour toutes les activités qui posent d'importants risques pour l'environnement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que la garantie financière doit correspondre au risque environnemental associé aux installations.

L'Ontario s'est doté de l'un des plus vastes mécanismes de garanties financières au Canada. À la suite de son examen du régime de garanties

Figure 10 : Importance de la garantie financière pour les futurs travaux d'assainissement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Étude de cas : Contamination des eaux souterraines dans la collectivité de la rue Bishop

679/695, rue Bishop Nord (Cambridge)

Le 679/695, rue Bishop Nord à Cambridge est l'ancien emplacement d'une installation qui fabriquait des pièces d'hélicoptère et d'aéronef. Havlik Technologies a commencé à exploiter l'installation en 1981. Northstar Aerospace (Canada) Inc. et ses prédécesseurs ont exploité l'emplacement à compter de 1981 environ. Le Ministère n'a pas demandé à Northstar de lui fournir de garantie financière au moment où il a délivré ses autorisations environnementales. Northstar a cessé d'exploiter l'emplacement en 2012.

Contamination des eaux souterraines et efforts de dépollution

En 2004, Northstar a dû effectuer des évaluations environnementales de site, car elle voulait vendre la propriété. Ces évaluations ont révélé la présence de deux substances cancérogènes (trichlorure d'éthylène [TCE] et chrome hexavalent) dans le sol et les eaux souterraines à des concentrations bien supérieures aux normes du Ministère en vigueur à l'époque, ainsi que la possibilité que la contamination se soit étendue au-delà des limites du site. Les contaminants découlaient des activités de fabrication de Northstar. Le TCE est généralement utilisé comme agent de dégraissage de pièces métalliques, et il peut pénétrer le sol et les eaux ainsi que l'air intérieur.

En 2005, des échantillons des eaux souterraines prélevés dans des puits situés dans un secteur résidentiel au sud-ouest de l'installation (aujourd'hui connu sous le nom de collectivité de la rue Bishop) contenaient jusqu'à 4 000 parties par milliard de TCE, soit 80 fois la norme ministérielle alors en vigueur de 50 parties par milliard. L'air des résidences environnantes a été contaminé à des niveaux nécessitant une surveillance en raison des conséquences préjudiciables possibles sur la santé.

De 2004 à 2012, Northstar s'est efforcée de surveiller la qualité des eaux souterraines et de l'air intérieur et d'atténuer les risques connexes à l'installation même et dans la collectivité de la rue Bishop. Il s'agissait du plus grand programme connu de ce genre au Canada. Le Ministère a reçu des rapports annuels sur les résultats de cette surveillance.

Faillite de Northstar

En février 2012, Northstar a annoncé qu'elle avait commencé à conclure des ententes de forclusion avec ses prêteurs, signe de difficultés financières. Le 31 mai 2012, le Ministère a délivré une ordonnance exigeant de Northstar qu'elle fournisse une garantie financière d'environ 10,4 millions de dollars avant le 6 juin 2012. Northstar ne s'est jamais conformée à l'ordonnance.

Northstar ne disposait pas des fonds requis pour se conformer à l'ordonnance du Ministère. Le 14 juin 2012, elle a obtenu une protection en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Le 24 août 2012, l'entreprise a fait faillite, et toutes ses activités de dépollution à l'installation ont cessé.

Le 23 octobre 2013, un groupe d'anciens administrateurs et cadres de Northstar ont conclu une entente avec le Ministère, selon laquelle ils fourniraient 4,75 des 15 millions de dollars estimatifs en coûts de nettoyage.

Après la conclusion de l'entente, le Ministère est intervenu pour continuer d'exploiter, de surveiller et d'entretenir les systèmes de dépollution des eaux souterraines et de l'air intérieur mis en place par Northstar. Jusqu'à présent, le Ministère a dépensé plus de 2 millions de dollars pour surveiller et atténuer la contamination, et il estime qu'il devra engager plus de 35 millions de dollars supplémentaires au cours des 30 prochaines années. Le Ministère prévoit que les travaux de surveillance et d'atténuation seront nécessaires au-delà de la période de 30 ans.

financières, le Ministère envisagera des améliorations pratiques à apporter, y compris l'utilisation accrue des garanties.

tels que les incendies et les explosions (puisque les émetteurs travaillent avec des substances chimiques inflammables, par exemple).

4.3.2 La garantie financière est insuffisante ou n'est pas perçue

La base de données ministérielle sur les émetteurs sert au suivi des émetteurs tenus d'offrir une garantie financière, du montant estimatif que le Ministère a demandé aux émetteurs, et du montant qu'il a recueilli. Au 31 mars 2016, la base de données sur les émetteurs indiquait que des garanties financières de 442 millions de dollars avaient été demandées à environ 1 000 émetteurs, mais que 6 millions de dollars seulement n'avaient pas été perçus par le Ministère.

Notre audit a confirmé que, dans certains cas, le montant que le Ministère a exigé des émetteurs, qui est consigné dans sa base de données, n'est pas suffisant pour couvrir les futurs frais d'assainissement.

Le Ministère a examiné ses propres politiques en matière de garantie financière et a conclu que la garantie financière n'est jamais suffisante pour payer les travaux d'assainissement. Cette conclusion se fonde sur les expériences du Ministère, qui a notamment constaté que certains émetteurs traitaient une quantité de déchets supérieure à celle couverte par leur garantie financière. Par exemple, le Ministère :

- a perçu une garantie financière de 25 000 $ d'une entreprise d'enlèvement de déchets, alors que les frais d'assainissement réels ont totalisé 17 millions de dollars (frais 680 fois plus élevés que le montant perçu);
- a perçu une garantie financière de 38 000 $ d'une autre entreprise d'enlèvement de déchets, alors que les frais d'assainissement réels s'étaient chiffrés à 1,2 million (frais 31 fois plus élevés que le montant perçu).

Dans d'autres cas, le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas tenu compte, dans le calcul de la garantie financière, des coûts d'assainissement supplémentaires résultant d'incidents imprévus, tels que les incendies et les explosions (puisque les émetteurs travaillent avec des substances chimiques inflammables, par exemple).

Les garanties perçues auprès de certains émetteurs étaient inférieures aux futurs frais d'assainissement

Notre examen d'un échantillon d'émetteurs indiquait que le Ministère avait perçu près de 10 millions de dollars de moins que le montant estimatif prévu pour les futurs travaux d'assainissement. Ce montant s'ajoute aux 6 millions de dollars qui demeurent en souffrance dans les livres du Ministère. Dans certains cas, il a réduit le montant de la garantie exigée de l'émetteur parce qu'il avait des réserves quant à sa capacité de payer les frais d'assainissement estimatif, dont voici des exemples :

- En 1990, le Ministère a délivré une autorisation pour un lieu d'élimination des déchets et a demandé à l'émetteur de fournir une garantie financière équivalant à moins de 0,02 $ par litre de déchets acheminée au lieu. En 2014, il avait perçu 67 600 $. L'émetteur a fait appel de l'exigence de garantie financière, expliquant que le montant demandé [*traduction*] « immobiliserait des capitaux qu'il utiliserait normalement pour mener ses activités ». En conséquence, le Ministère a accepté que l'émetteur établisse un « compte bancaire spécial » pour payer la garantie requise en versements. Cet arrangement est encore en place, mais le Ministère n'a pas accès au compte.

  En 2012, un inspecteur ministériel a constaté que l'émetteur ne provisionnait pas le compte bancaire comme exigé. En 2013, la garantie financière a été réévaluée et le montant réel requis pour les futurs travaux d'assainissement a été relevé à environ 5,1 millions de dollars; le Ministère n'a pas exigé le versement de la garantie. Comme en 1990, le Ministère a précisé que [*traduction*] « si [l'émetteur] affirme que le montant de la garantie le mettra en faillite ou minera

Chapitre 3 • Section 3.05

gravement sa capacité d'exercer ses activités, le Ministère est disposé à négocier un calendrier de paiements acceptable avec lui ».

Le Ministère a contacté l'émetteur en 1998, en 2001 et en 2010 afin d'obtenir la garantie financière requise par des moyens conformes à sa politique en vigueur, mais l'émetteur a indiqué qu'il ferait appel de toute décision éliminant le compte bancaire spécial.

En 2014, il a constaté, lors de l'examen des rapports de l'émetteur, que les terrains et les eaux souterraines sur le site de l'émetteur étaient contaminés par une substance toxique dont la quantité était jusqu'à 1 000 fois supérieure aux normes. Au moment de notre audit deux ans plus tard, l'émetteur menait encore des études afin de confirmer la nature et l'étendue exactes de la contamination. Le Ministère a indiqué à ce moment-là qu'il prévoyait de mettre à jour l'entente de garantie financière en révisant les conditions de l'autorisation environnementale. En avril 2016, le compte bancaire spécial contenait seulement 133 000 $.

- En 2014, le Ministère a estimé que les futurs frais d'assainissement d'une entreprise de fabrication d'acier s'élevaient à 977 000 $. En raison de préoccupations concernant la viabilité financière de l'entreprise, il a exigé seulement 743 000 $, soit 75 % du coût estimatif des travaux d'assainissement. La base de données ministérielle sur les émetteurs reflète la garantie financière réduite et non le coût estimatif total des futurs travaux d'assainissement. Le Ministère nous a informés qu'il avait réduit la garantie financière, car il voulait délivrer l'autorisation le plus rapidement possible pendant que l'entreprise était encore viable.

  Étant donné les limitations de sa base de données sur les garanties financières, le Ministère n'a pas pu déterminer le nombre de cas dans lesquels il avait réduit le montant de la garantie financière en raison de préoccupations concernant la capacité de l'émetteur d'offrir une garantie suffisante pour couvrir les coûts estimatifs des travaux d'assainissement.

Les montants des garanties financières ne sont pas réévalués à intervalles périodiques

Comme la garantie financière est souvent perçue plusieurs années avant qu'elle doive être engagée pour l'assainissement de sites contaminés, le Ministère doit réévaluer périodiquement les montants pour s'assurer qu'ils sont suffisants. Ses politiques n'indiquent pas la fréquence à laquelle ces examens doivent être effectués. Le montant fixé de la garantie financière obligatoire pour environ un cinquième des quelque 1 000 émetteurs—tels que les installations mobiles de destruction des BPC et les transporteurs de BPC et de déchets biomédicaux—a été calculé dans les années 1980 et n'a pas été revu depuis. Notre examen des résultats des réévaluations (d'un échantillon d'émetteurs visés par une garantie financière obligatoire), qui ont été réalisées par le Ministère entre 2005 et 2016, a confirmé leur importance. Dans les deux tiers des cas réévalués, le montant de la sécurité avait au moins doublé par rapport à l'estimation précédente. En fait, dans un cinquième des cas, le montant avait au moins décuplé. Par exemple :

- Les coûts estimatifs d'assainissement d'une usine de papier sont passés de 10 000 $ en 2004 à 487 000 $ en 2016 (soit près de 50 fois l'estimation antérieure).
- Les coûts estimatifs d'assainissement d'un site d'enfouissement sont passés de 247 000 $ en 2002 à 4,3 millions de dollars en 2009 (soit plus de 17 fois l'estimation antérieure).

RECOMMANDATION 7

Pour ne pas avoir à supporter les futurs coûts financiers d'assainissement des sites contaminés par des émetteurs dont il a approuvé les activités, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- réviser ses politiques en matière de garantie financière afin de réévaluer régulièrement les montants de toutes les garanties pour qu'ils correspondent aux futurs coûts d'assainissement;
- mettre à jour sa base de données sur les émetteurs pour que celle-ci :
  - comprenne tous les coûts estimatifs actuels des travaux d'assainissement;
  - rapproche la garantie financière perçue et les coûts estimatifs;
  - indique la date de la dernière réévaluation de la garantie;
- percevoir la garantie financière jugée nécessaire pour couvrir les travaux d'assainissement auprès de tous les émetteurs qui doivent fournir une telle garantie.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et s'engage à prendre les mesures suivantes pour y donner suite :

- réévaluer le montant fixé des garanties financières;
- améliorer sa base de données sur les garanties financières et la mettre à jour régulièrement afin de faire un suivi plus efficace des garanties financières et des rapports connexes;
- recueillir auprès de tous les émetteurs visés le montant des garanties financières pour couvrir les frais estimatifs d'assainissement futur. Ce montant ne comprend pas les frais d'assainissement résultant d'incidents imprévus, comme les incendies et les explosions. Il arrive parfois que le Tribunal de l'environnement approuve des montants de garantie financière qui lient le Ministère; il ne peut donc percevoir de montants supérieurs à ceux déterminés par le Tribunal.

4.3.3 Les frais perçus couvrent 20 % seulement des coûts d'administration de 23 millions de dollars du programme des autorisations

En 2012-2013, le Ministère a établi un objectif pour le programme des autorisations environnementales : faire en sorte que les frais perçus couvrent tous les coûts d'administration avant le printemps 2014. Or, il ne recouvre actuellement que 20 % des coûts d'administration du programme des autorisations environnementales. Par exemple, en 2014-2015, le Ministère a dépensé plus de 23 millions de dollars pour le programme des autorisations environnementales, mais a perçu seulement 4,8 millions de dollars en frais d'inscription et de demande connexes.

Nous avons remarqué que les frais de demande n'avaient pas été mis à jour depuis 1998. Qui plus est, les 23 millions de dollars dépensés pour l'administration du programme ne comprennent pas les coûts d'exécution tels que les salaires des inspecteurs et les autres coûts engagés pour assurer la conformité des émetteurs aux conditions de leurs autorisations. En 2014-2015, le Ministère a dépensé environ 100 millions de dollars au titre des activités de conformité pour tous ses programmes, dont une grande partie pour le programme des autorisations environnementales. Lorsque les dépenses liées aux mesures d'exécution et de conformité sont incluses, le taux de recouvrement global du Ministère est considérablement inférieur à 20 %.

Dans son rapport de 2012, la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario (connue sous le nom de Commission Drummond) a noté elle aussi que les frais n'avaient pas augmenté au même rythme que les coûts de prestation du programme. Elle était d'avis que les coûts associés aux programmes environnementaux devaient être assumés par les émetteurs plutôt que par le public. Dans l'esprit de la recommandation de la Commission, les émetteurs de la Colombie-Britannique payent eux aussi des frais de demande peu élevés, mais

ils doivent également payer d'autres frais continus fondés sur le volume de leurs émissions.

RECOMMANDATION 8

Pour recouvrer les coûts liés à l'administration du programme des autorisations environnementales, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- déterminer les coûts associés à l'administration du programme, y compris les coûts engagés pour surveiller la conformité et faire respecter les normes;
- imposer des frais appropriés d'inscription et de demande fondés sur les coûts globaux de l'administration du programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale de fixer des droits en fonction des coûts globaux de l'administration du programme.

Il a entrepris un examen des droits payés par les émetteurs auto-inscrits et prévoit instaurer un nouveau barème de droits en décembre 2016. D'après les prévisions de revenus actualisées, les nouveaux droits devraient générer des revenus s'établissant à près de 79,6 % des coûts globaux du programme d'ici mars 2021.

Le Ministère s'est engagé à revoir les droits exigés pour les autorisations environnementales. Il entreprendra cet examen après avoir modernisé le programme et mis en oeuvre des normes de service et de prestation électronique des services. Il veut s'assurer qu'il a amélioré ses mécanismes de prestation de services avant d'augmenter les droits imposés aux entreprises réglementées.

4.4 Le public est mal informé des activités polluantes

4.4.1 Le public n'a pas la possibilité de formuler de commentaires sur les émetteurs auto-inscrits

Dans la majorité des cas, le Ministère doit afficher les détails des demandes individuelles d'autorisation environnementale dans le Registre environnemental pour informer le public et lui donner l'occasion de commenter les activités polluantes proposées dans leur quartier. Quoi qu'il en soit, des consultations publiques ne sont pas obligatoires si les activités proposées sont admissibles à l'auto-inscription; elles le sont uniquement concernant la réglementation s'appliquant à ces activités. À ce stade, le public ne dispose pas d'information sur l'emplacement potentiel et les détails opérationnels des émetteurs. En conséquence, il n'a pas l'occasion de commenter de nombreuses activités susceptibles de nuire à l'environnement avant que les émetteurs engagent leurs activités.

Il y a actuellement plus de 4 600 émetteurs auto-inscrits. Ce nombre est censé augmenter à mesure que le Ministère ajoute des secteurs à la liste de ceux admissibles à l'auto-inscription et réduit le nombre de secteurs devant obtenir des autorisations environnementales. Il évalue présentement 10 autres secteurs qui pourraient être ajoutés à la liste de ceux admissibles à l'auto-inscription. Ces secteurs comprennent les agroentreprises, les installations commerciales et institutionnelles, les activités de fabrication et l'aménagement de terrain. Ainsi, une proportion de plus en plus grande des émetteurs pourront exercer leurs activités sans faire l'objet de consultations publiques préalables.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les activités produisant des émissions qui sont admissibles à l'auto-inscription présentent peu de risques pour la population ontarienne et l'environnement, et pour

justifier l'impossibilité pour le public d'exprimer une opinion sur l'acceptabilité de ces activités avant qu'elles soient entreprises par les émetteurs, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit mener des examens réguliers afin de déterminer si le risque posé par ces activités est réellement faible. Ces examens doivent inclure une évaluation des plaintes du public afin de mieux comprendre les risques associés à ces activités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et prévoit d'évaluer les plaintes pour s'assurer que les activités publiées dans le Registre environnemental des activités et des secteurs présentent peu de risques.

Il examine les risques posés par les nouveaux secteurs qu'il déclare admissibles à l'auto-inscription. Cette analyse comprend une évaluation des risques associés au dossier de conformité du secteur ainsi que des risques opérationnels. Le Ministère se réserve le droit de révoquer l'inscription d'une installation ou d'un secteur s'il détermine qu'il présente un risque élevé de non-conformité ou que son dossier de conformité est préoccupant.

4.4.2 La base de données publique sur les émetteurs est incomplète et ne fonctionne pas comme prévu à l'origine

Les modifications apportées à la *Loi sur la protection de l'environnement* en 2010 exigeaient du Ministère qu'il publie des renseignements sur les autorisations environnementales délivrées après le 31 octobre 2011. En 2011, il a mis en oeuvre Accès Environnement, une base de données en ligne qui contient le nom et l'adresse des émetteurs qui ont obtenu des autorisations environnementales. Accès Environnement affiche une copie du formulaire d'inscription pour les émetteurs auto-inscrits ou de l'autorisation environnementale avec la date de délivrance, et indique si l'autorisation est active ou si elle a été suspendue ou révoquée.

La base de données Accès Environnement est censée permettre aux membres du public d'accéder à l'information sur les émetteurs de leur région. Elle n'est toutefois pas conviviale et ne permet pas au public d'obtenir les renseignements de base qui l'intéressent, par exemple en faisant des recherches par nom ou par code postal.

En outre, la base de données est incomplète :

- Les renseignements de la base de données ne concernent que les émetteurs qui ont obtenu des autorisations environnementales depuis décembre 1999 (les 16 dernières années). Le public n'a donc pas accès aux données concernant les milliers d'autres émetteurs qui ont obtenu leurs autorisations avant décembre 1999. Comme il est noté à la **section 4.1.1**, notre audit a confirmé que certains de ces émetteurs étaient encore actifs, mais le Ministère n'en connaît pas le nombre.
- Le public ne peut pas accéder aux antécédents des émetteurs en matière de conformité aux conditions de leur auto-inscription ou de leur autorisation environnementale. La base de données a pour but de fournir des renseignements sur les émissions, mais le public ne peut pas accéder à ces renseignements pour tous les émetteurs.

RECOMMANDATION 10

Pour permettre au public d'accéder aux renseignements pertinents sur tous les émetteurs, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- s'assurer que tous les émetteurs auto-inscrits sont inclus dans la base de données Accès Environnement;
- s'assurer que tous les émetteurs titulaires d'autorisations environnementales, y compris ceux ayant obtenu leurs autorisations avant 2000 qui sont toujours en exploitation,

sont inclus dans la base de données Accès Environnement;

- apporter les modifications nécessaires à la base de données Accès Environnement pour permettre aux membres du public d'obtenir facilement des renseignements complets et pertinents sur tous les émetteurs, y compris leurs antécédents en matière de conformité aux conditions de leur auto-inscription ou de leur autorisation environnementale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et compte résoudre les problèmes de rendement et d'accessibilité de la base de données Accès Environnement en apportant les correctifs requis d'ici la fin de novembre 2016.

Grâce à cette base de données, les membres du public peuvent consulter l'information pertinente sur l'ensemble des activités d'inscription volontaire ainsi que les autorisations environnementales délivrées ou modifiées après 2000.

Le Ministère ne prévoit pas saisir dans la base de données Accès Environnement les autorisations délivrées avant 2000 pour les raisons suivantes :

- les autorisations qui ont été modifiées après 2000 sont consultables dans la base de données;
- les membres du public peuvent avoir accès à l'ensemble des autorisations délivrées par le Ministère en contactant leur bureau ministériel local.

Le Ministère ne croit pas qu'il faut modifier la base de données, car il produit et publie actuellement sur le site Web de la Salle de presse du gouvernement de l'Ontario les bulletins du Tribunal visant tous les émetteurs ayant commis des infractions en vertu de la Partie I de la *Loi sur les infractions provinciales*, sous le régime de la législation environnementale (c'est-à-dire qui ont été frappés d'une amende). De plus, toute l'information sur le dossier de conformité des émetteurs est consultable dans les bureaux locaux du Ministère.

RÉPONSE DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Pour que le public ait facilement accès à l'intégralité de l'information sur les émetteurs, nous réitérons notre recommandation au Ministère de saisir dans la base de données Accès Environnement les renseignements sur les dossiers de conformité des émetteurs ainsi que les conditions des inscriptions volontaires ou des autorisations environnementales.

4.5 Les plaintes du public sont mal gérées

Au cours des 5 derniers exercices, le Ministère a reçu environ 78 000 rapports de déversement de contaminants et de plaintes du public au sujet d'émetteurs qui sont susceptibles d'enfreindre les lois environnementales et de causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine. Le Ministère comprend une unité d'une vingtaine d'employés qui sont chargés d'accueillir les plaintes du public et de coordonner les réponses. Après évaluation, les plaintes sont transmises au bureau local visé du Ministère pour suivi. Nous avons constaté que le Ministère ne surveillait pas systématiquement ses délais de réponse aux plaintes. Il n'assure pas non plus le suivi ni l'analyse des plaintes du public afin de repérer les problèmes systémiques liés aux activités produisant des émissions. Nous avons examiné les données ministérielles sur les plaintes et constaté ce qui suit :

- Bien que la plupart des plaintes aient fait l'objet d'un suivi relativement rapide, plus de 1 800 plaintes—dont 265 datent de 2010-2011—n'avaient pas encore été attribuées à un inspecteur sur le terrain aux fins de suivi. Par exemple, en septembre 2011, le Ministère a reçu une plainte concernant un

parc à ferrailles local qui rejetait des réfrigérants dans l'air. Les réfrigérants contribuent à l'appauvrissement de la couche d'ozone. Le registre de plaintes du Ministère indiquait qu'il était au courant des antécédents de l'émetteur et d'une plainte antérieure selon laquelle le chantier faisait brûler des pneus. Au moment de notre audit, la plainte n'avait pas encore été attribuée aux fins de suivi. Le Ministère a indiqué que ces plaintes ne faisaient pas toujours l'objet d'un suivi en temps opportun en raison du manque de personnel.

- Quelque 900 plaintes, dont le Ministère avait fait une évaluation préliminaire et déterminé qu'elles justifiaient une inspection sur le terrain, n'avaient pas encore fait l'objet d'un suivi. Dans de nombreux cas, il avait consigné le fait qu'une visite sur place était justifiée, mais ces visites n'avaient pas été effectuées. Par exemple, en mars 2012, le Ministère a reçu un appel d'un employé de l'émetteur, qui signalait des odeurs de pétrole durant des travaux d'excavation. L'appelant, qui demandait un appel de suivi afin de discuter de ses préoccupations, a indiqué que l'odeur pouvait signaler une contamination du sol et a demandé s'il était approprié d'apporter du sol excavé (et peut-être contaminé) à un site d'enfouissement. Le Ministère a déterminé qu'une visite sur place était nécessaire, mais aucune mise à jour n'a été consignée depuis. Dans un autre cas, en janvier 2011, un appelant d'une école a signalé une forte odeur de goudron provenant d'un immeuble proche, qui a forcé l'école à déplacer son personnel et ses élèves dans un autre immeuble. Lorsque la plainte a été reçue, elle a été acheminée à un inspecteur sur le terrain, mais aucune mise à jour n'a été consignée depuis.

Les plaintes sont un des quelques moyens dont dispose le Ministère pour obtenir des renseignements sur les infractions aux lois et règlements environnementaux. Les plaintes peuvent aussi fournir des renseignements utiles sur les préoccupations associées aux activités volontairement inscrites. Il est particulièrement important d'analyser cette information pour que le public puisse formuler des commentaires au sujet de ces émetteurs.

RECOMMANDATION 11

Pour assurer un traitement adéquat des préoccupations du public concernant le programme des autorisations environnementales, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- donner rapidement suite à toutes les plaintes du public;
- classer les plaintes en fonction du problème sous-jacent;
- prendre des mesures pour corriger les problèmes systémiques repérés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est crucial d'effectuer un suivi en temps opportun des plaintes déposées par les membres du public.

Il met en place une nouvelle approche axée sur le risque pour traiter les plaintes émanant du public, qui établira les délais de réponse cibles et un processus par palier pour traiter les plaintes et les rapports d'incidents transmis au Ministère. Cette approche permettra de cibler les ressources ministérielles sur les risques importants et les préoccupations environnementales, et peut comprendre des interventions de rechange pour les plaintes de faible risque.

Le Ministère poursuivra l'analyse des données pour évaluer les incidents et les plaintes et pour cerner les problèmes systémiques sous-jacents afin de documenter en temps opportun les incidents. Dans cette optique, il améliorera l'analyse des incidents polluants et des rapports de déversement afin de répondre rapidement et efficacement aux rapports qui lui sont présentés.

4.6 Le Ministère ne sait pas si les autorisations environnementales permettent de réglementer efficacement la pollution ou l'impact cumulatif des émissions sur la santé humaine

Les données ministérielles ne sont pas suffisantes pour déterminer l'impact cumulatif des émissions approuvées sur l'environnement et la santé humaine. Le Ministère a d'autres programmes de surveillance périodique de la qualité de l'eau et de l'air de la province, mais il n'évalue pas les résultats de ces programmes en même temps que les activités des émetteurs afin de déterminer l'efficacité des autorisations environnementales dans la lutte contre la pollution. Il assure un suivi des sites contaminés connus de toute la province, mais il n'a pas de programmes de surveillance périodique de l'impact des activités polluantes, comme les déversements de produits chimiques, sur les terrains.

Selon les plus récentes données disponibles d'Environnement et Changement climatique Canada sur la qualité de l'air, en 2013, le Sud de l'Ontario affichait l'un des niveaux les plus faibles de composés organiques volatils que les quatre autres régions du Canada, mais il se classait en première place pour les émissions de dioxyde de soufre et en deuxième place pour les émissions de matières particulaires fines. (Les composés organiques volatils sont des gaz provenant de milliers de produits, dont les peintures, les vernis et certains produits de nettoyage. Ils peuvent endommager le foie, les reins et le système nerveux, et causer des nausées, des maux de tête et des irritations des yeux, du nez et de la gorge.) De plus, entre 2010 et 2012, la qualité des eaux douces des rivières de l'Ontario a été évaluée comme douteuse ou mauvaise dans environ 22 % des sites de surveillance, ce qui est supérieur à la moyenne nationale de 14 %.

4.6.1 Le Ministère ne connaît pas l'étendue des dommages découlant des infractions repérées des émetteurs

La base de données sur les inspections du Ministère ne suit pas l'étendue des dommages causés par les infractions liées aux risques pour l'environnement naturel et la santé humaine. Cette base de données différencie les risques majeurs et mineurs, mais elle ne quantifie pas les répercussions locales.

Par exemple, l'analyse, par le Ministère, de l'information concernant les émissions qui dépassent les limites légales indiquait que 61 émetteurs industriels avaient excédé les limites d'émission des eaux d'égout pour un total combiné de 791 infractions en 2014. Le tiers de ces émetteurs étaient responsables de 571 des infractions, et certains d'eux avaient dépassé les limites pour au moins deux types de contaminants. *E. coli* (qui indique la présence d'organismes causant des maladies) était un des contaminants reconnus comme étant à la source du plus grand nombre d'infractions. Le Ministère n'évaluait pas l'impact de ces infractions sur les collectivités situées près des émetteurs.

4.6.2 Les émetteurs auto-inscrits ne sont pas tenus de déclarer le niveau des polluants

Il y a actuellement plus de 4 600 émetteurs auto-inscrits connus, qui ne sont pas tenus de déclarer au Ministère la quantité de leurs émissions. Le Ministère ne sait donc pas dans quelle mesure ces émetteurs respectent les limites d'émissions ni s'ils ont un impact sur l'environnement et la santé humaine.

Le Ministère ne pouvait pas estimer les quantités des différents polluants rejetés par les émetteurs auto-inscrits. Par exemple, les revêtements pour la finition d'automobile contiennent du chrome hexavalent, du cadmium et du plomb, qui sont des contaminants atmosphériques toxiques susceptibles de causer de graves dommages au foie et aux reins, ainsi que des déficiences congénitales. Le Ministère

ne connaît pas les quantités de ces contaminants émises par les installations de finition automobile.

4.6.3 Le Ministère n'évalue pas toutes les répercussions des émissions dans le cadre du programme des autorisations environnementales

Bien que de nombreux émetteurs titulaires d'autorisations environnementales soient tenus de lui fournir des renseignements sur leurs niveaux d'émissions (comme la quantité de polluants émis au cours d'une période donnée), le Ministère vérifie seulement s'ils respectent les limites et les conditions de leurs autorisations. Il n'évalue pas les effets cumulatifs des émissions sur l'environnement et la santé dans différentes régions de la province.

Si les données de ses autres programmes de surveillance indiquent que la qualité de l'air ou de l'eau a empiré, le Ministère n'évalue pas la mesure dans laquelle le programme des autorisations est responsable de cette situation ni les mesures correctives à prendre. Dans un rapport diffusé en août 2016, Action Cancer Ontario et Santé publique Ontario affirmaient que l'exposition aux matières particulaires fines constituait un important problème de santé publique en Ontario. Ces organismes ont estimé que l'exposition aux matières particulaires fines à des niveaux conformes à ceux enregistrés en 2010 causait 560 cas supplémentaires de cancer du poumon par an. Les matières particulaires fines sont une combinaison de particules solides et liquides (comme le sulfate, le nitrate, l'ammoniac, le chlorure de sodium, le noir de carbone et les poussières minérales) qui peuvent pénétrer profondément dans les poumons. Des études indiquent qu'une exposition chronique aux particules contribue au risque de maladies cardiovasculaires et respiratoires et de cancer du poumon. Le Ministère n'a pas établi de seuil définissant les niveaux sécuritaires d'exposition à ces particules, car les polluants particulaires ont un impact sur la santé même à des concentrations très faibles. Dans son *Rapport 2014 sur la qualité de l'air en Ontario*, le Ministère incluait les fonderies, les centrales et les installations industrielles parmi les principales sources de matières particulaires fines et indiquait que celles-ci étaient responsables de 21 % des émissions dans la province. Toutes ces activités nécessitent des autorisations environnementales.

L'**annexe 4** répertorie les 10 émetteurs titulaires d'autorisations environnementales de l'Ontario qui émettaient les plus grandes quantités de contaminants causant des problèmes liés à la qualité de l'air en 2014.

Par comparaison, en 2008, Public Health Toronto a établi un système de collecte de données appelé ChemTRAC afin de mieux comprendre l'origine de 25 substances chimiques prioritaires. ChemTRAC répertorie les niveaux et les sources de pollution atmosphérique dans la région de Toronto à partir des données recueillies auprès des entreprises et des institutions. Ces données peuvent être utilisées pour mieux comprendre les tendances des contaminants au fil du temps et repérer les principales sources. Le Ministère n'a pas de moyen semblable dans son programme des autorisations environnementales pour déterminer les tendances des contaminants en Ontario.

RECOMMANDATION 12

Pour réglementer les pollueurs de façon efficace et répondre aux préoccupations relatives à la santé publique, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) doit mettre en oeuvre des processus pour :

- obliger les émetteurs auto-inscrits à fournir systématiquement des renseignements sur leurs émissions;
- analyser les données des émetteurs auto-inscrits et des émetteurs titulaires d'autorisations environnementales de façon à déterminer les niveaux cumulatifs de polluants des activités en cours dans les régions;
- évaluer l'impact environnemental régional qu'auraient les nouvelles activités produisant

des émissions avant de délivrer des autorisations;
- déterminer dans quelle mesure le programme des autorisations environnementales est responsable et prendre les mesures correctives nécessaires lorsque les données des programmes de surveillance environnementale d'autres ministères indiquent que la qualité de l'air ou de l'eau a empiré dans certaines régions de la province ou dans la province dans son ensemble.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale concernant l'évaluation et l'analyse des données sur les émissions. L'évaluation des effets cumulatifs est importante pour la santé des Ontariens et la qualité de l'environnement de la province.

Il met en place le système de gestion de la qualité de l'air, qui s'inscrit dans une initiative fédérale entreprise en Ontario visant à définir les zones atmosphériques dont il faut tenir compte dans les décisions relatives aux autorisations environnementales. En outre, il élabore des normes techniques et propres à chaque emplacement. Il poursuivra ses efforts pour améliorer la qualité de l'air en réduisant les polluants à l'origine du smog en Ontario.

Avec la mise en oeuvre de l'enregistrement proposé des activités produisant des émissions atmosphériques ou sonores dans le Registre environnemental des activités et des secteurs, le Ministère disposera de données supplémentaires sur les émissions et d'outils plus efficaces pour les rapports publics et l'analyse des données.

Le Ministère conçoit également un processus pour évaluer les effets cumulatifs pour permettre à ses évaluateurs de prendre en considération de nombreuses sources de polluants dans la prise des décisions. Les données provenant des réseaux existants de surveillance atmosphérique, de l'inventaire des émissions et de modèles de sources multiples seront intégrées au processus décisionnel. Une fois instauré, ce processus permettra au Ministère de décider des demandes d'autorisation environnementale se rapportant aux installations nouvelles ou élargies en se fondant sur des connaissances approfondies sur la qualité de l'air existante dans les différentes régions provinciales.

Annexe 1 : Barème des frais de demande[1] pour des systèmes, des sites et des installations choisis

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Frais de traitement administratif	Montant des frais
Système de gestion d'eaux d'égout ou de déchets biosolides transportés – aucun examen technique requis	50 $
Tous les autres systèmes et sites n'exigeant pas un examen technique	100 $
Tous les autres systèmes et sites exigeant un examen technique	200 $
Frais d'examen technique[2]	
Site de traitement de déchets dangereux ou de déchets industriels liquides	1 500 $ si la capacité est de 100 tonnes par jour ou moins 6 000 $ si la capacité est de plus de 100 tonnes par jour
Site d'incinération de déchets dangereux ou de déchets industriels liquides	42 000 $
Site de traitement de déchets non dangereux	1 200 $ si la capacité est de 100 tonnes par jour ou moins 4 800 $ si la capacité est de plus de 100 tonnes par jour
Site de transfert de déchets non dangereux	900 $ si la capacité est de 100 tonnes par jour ou moins 3 600 $ si la capacité est de plus de 100 tonnes par jour
Site d'incinération de déchets non dangereux	18 000 $ si la capacité est de 100 tonnes par jour ou moins 42 000 $ si la capacité est de plus de 100 tonnes par jour
Installation mobile de destruction de PCB qui utilise un traitement thermique	12 000 $
Installation mobile de destruction de PCB qui utilise des produits chimiques	200 $
Réseau d'égout municipal ou privé	5 000 $ si la capacité maximale ne dépasse pas 4 550 mètres cubes par jour 10 000 $ si la capacité maximale dépasse 4 550 mètres cubes par jour
Réseau d'égout industriel	6 000 $
Réseau d'égout pluvial et sanitaire	900 $
Station de pompage des égouts pluviaux et sanitaires	1 800 $

1. Les frais de demande correspondent à la somme des frais de traitement administratif et des frais d'examen technique applicables.
2. Les frais d'examen technique couvrent les examens des rapports, tels que les rapports sur les émissions, les évaluations du bruit et les évaluations hydrogéologiques.

Annexe 2 : Les dix amendes les plus élevées imposées pour des infractions aux lois environnementales, janvier 2004–juin 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Émetteur(s)	Lieu	Type d'activité	Année de condamnation	Montant de l'amende (y compris toute suramende compensatoire)	Description de l'infraction
Sunrise Propane Energy Group Inc	Toronto	Usine de chargement de propane	2016	6 625 000 $	En août 2008, plusieurs explosions sont survenues à l'usine, tuant un travailleur. Les explosions ont rejeté des contaminants provenant des réservoirs de carburant et ont entraîné l'évacuation d'environ 12 000 résidents et entreprises dans un rayon de 1,6 km. Des résidents de la zone ont subi des blessures et des brûlures en conséquence des explosions, et des entreprises locales ont dû fermer leurs portes. Après l'explosion, le Ministère a ordonné à Sunrise d'assainir la zone touchée, mais Sunrise n'a pas fait tout le nécessaire. La Ville de Toronto a supervisé les travaux d'assainissement. L'entreprise et deux de ses administrateurs ont été condamnés à une amende totale de 6,625 millions de dollars pour avoir rejeté un contaminant qui a eu des conséquences préjudiciables (tels que définis dans la *Loi sur la protection de l'environnement*) et avoir omis de se conformer à une ordonnance du Ministère.
310 Waste Limited; Rail Cycle Incorporated; 2020780 Ontario Inc; 20207000 Ontario Inc.	Vaughan	Lieu d'élimination de déchets industriels et commerciaux solides non dangereux	2011, 2008 (décision portée en appel)	1 433 750 $	Le 12 octobre 2004, un incendie s'est déclaré dans une installation d'élimination des déchets exploitée par les quatre sociétés et a continué de faire rage pendant plusieurs jours, affectant les résidences et les écoles du voisinage. Des accusations ont été portées contre les quatre sociétés et trois de leurs administrateurs après une enquête par le Ministère. Les sociétés et les administrateurs ont été condamnés à une amende totale de 1,147 million de dollars et à une suramende compensatoire de 288 750 $ pour avoir rejeté dans l'environnement naturel un contaminant qui a causé une conséquence préjudiciable. Chacun des trois administrateurs a également été condamné à une peine d'emprisonnement de 11 jours.
BP Canada Energy Company	Sarnia	Raffinerie de gaz naturel	2009	1 000 000 $	En mars 2009, durant des tests de fonctionnalité des soupapes de la raffinerie, un panache de vapeur s'est propagé à l'extérieur du site en direction nord. Le panache a duré une dizaine de minutes. Certains résidents de Sarnia ont déclaré avoir ressenti des symptômes physiques temporaires en conséquence de l'odeur. Ces symptômes incluaient des maux de tête, des maux de gorge et des nausées. Le rejet a également perturbé le fonctionnement de certaines écoles et entreprises. Après une enquête par le Ministère, BP a plaidé coupable d'avoir rejeté, fait rejeter ou autorisé que soit rejeté un contaminant. La société a été condamnée à une amende de 800 000 $ et à une suramende compensatoire de 200 000 $.

Émetteur(s)	Lieu	Type d'activité	Année de condamnation	Montant de l'amende (y compris toute suramende compensatoire)	Description de l'infraction
Chinook Global Limited	Sarnia	Installation de fabrication de produits chimiques	2007	950 000 $	En juillet 2005, après des précipitations exceptionnellement fortes, Chinook a déversé des eaux d'égout traitées directement dans la rivière Sainte-Claire pendant huit jours, ce qui allait à l'encontre des conditions de son autorisation environnementale. Le huitième jour, le laboratoire de Chinook a trouvé des indications d'une concentration élevée d'ammoniac dans les eaux d'égout qui dépassait les limites permises. Après une enquête par le Ministère, Chinook a été accusée d'avoir permis un rejet d'ammoniac qui a dégradé la qualité de l'eau de la rivière, et d'avoir omis de signaler les rejets excédentaires au Ministère dès que raisonnablement possible. Chinook a plaidé coupable et a été condamnée à une amende de 760 000 $ ainsi qu'à une suramende compensatoire de 190 000 $.
310 Waste Limited; 2020700 Ontario Inc.	Vaughan	Installation de transfert et de traitement des déchets	2006	887 500 $	En juin 2003, une inspection du Ministère a révélé que l'installation dépassait sa limite d'entreposage des déchets de plusieurs milliers de tonnes. Le Ministère a ordonné aux sociétés d'enlever tous les déchets excédentaires du site, mais une inspection subséquente a révélé que celles-ci ne s'étaient pas conformées à l'ordonnance. Après une enquête par le Ministère, les sociétés ont été accusées de contrevenir à la *Loi sur la protection de l'environnement*. Elles ont plaidé coupables et ont été condamnées à une amende de 710 000 $ ainsi qu'à une suramende compensatoire de 177 500 $.
Maple Leaf Foods Inc. (exerçant ses activités sous le nom Rothsay)	Hamilton	Usine de transformation des aliments	2005	853 125 $	À de nombreuses reprises en 2001, 2003 et 2004, des odeurs émanant de l'usine ont suscité des plaintes par des membres du public qui ont souffert de nausées ou qui ont dû annuler des événements sociaux en plein air. En outre, à trois occasions, Rothsay n'a pas fourni au Ministère les manifestes d'expédition pour le transport des déchets générés à son usine. Enfin, elle ne s'est pas conformée aux ordonnances du Ministère : présenter des études sur les eaux pluviales, mettre hors service deux de ses étangs de stabilisation, prélever et analyser des échantillons d'eaux d'égout et maintenir la qualité de ces eaux. Le Ministère a fait enquête, et des accusations ont été portées contre Rothsay. La société a plaidé coupable et a été condamnée à une amende de 682 500 $ ainsi qu'à des suramendes compensatoires de plus de 170 625 $.

Émetteur(s)	Lieu	Type d'activité	Année de condamnation	Montant de l'amende (y compris toute suramende compensatoire)	Description de l'infraction
Shell Canada Limited	Sarnia	Raffinerie de pétrole	2015	825 000 $	En janvier 2013, un liquide contenant du thiol (un gaz à l'odeur âcre) s'est échappé dans un fossé sur place qui se déversait dans le réseau d'eau pluviale de la raffinerie. Le réseau apporte les eaux pluviales et de ruissellement à l'usine d'épuration des eaux d'égout de la raffinerie. Après l'incident, Shell a recommandé à la Ville de Sarnia de diffuser un avis de confinement pour urgence environnementale (avisant la population de rester à l'intérieur, de fermer les portes et les fenêtres et d'éteindre les systèmes de chauffage) pour les alentours de la raffinerie, y compris le territoire de la Première Nation Aamjiwnaang. Le Ministère a fait enquête, et Shell a été accusée de permettre le rejet dans l'environnement naturel d'un contaminant qui a causé une conséquence préjudiciable. Shell a plaidé coupable et a été condamnée à une amende de 825 000 $.
Thermosets Limited; Demolition and Recycling Inc.	Belleville	Lieu d'élimination de déchets de construction	2008	823 750 $	Les sociétés Thermosets Limited et Demolition and Recycling Inc. sont établies à Belleville sur le site d'une ancienne usine de fabrication qui produisait des résines et du formaldéhyde. L'usine a cessé ses activités de fabrication en 1992. Le Ministère a fait enquête, et les sociétés ont été reconnues coupables d'infractions liées à des excavations et au rejet de contaminants à partir du site. Ces infractions incluaient le rejet de sédiments contaminés aux PCB et l'omission d'assainir les lieux contaminés et les sédiments rejetés conformément aux ordonnances du Ministère. Comme l'usine est située près de marécages, une partie des sédiments s'est déplacée jusqu'aux terres humides de la baie de Quinte. Les deux sociétés et leur président commun ont été condamnés à une amende de 659 000 $ ainsi qu'à une suramende compensatoire de 164 750 $. Le président a également été condamné à une peine d'emprisonnement de quatre mois.
NOVA Chemicals (Canada) Ltd.	Sarnia	Installation de fabrication de produits chimiques	2007	687 500 $	En septembre 2005, une fuite d'hydrocarbures est survenue à l'installation de NOVA, et des niveaux élevés de benzène ont été enregistrés dans l'air environnant. NOVA a essayé de colmater la fuite, mais n'a pas réussi à réparer l'équipement avant le lendemain matin. La fuite a causé une conséquence préjudiciable pour les industries voisines, et les résidents de la Première Nation Aamjiwnaang ont dû évacuer leurs résidences et d'autres immeubles lorsque la présence de benzène y a été détectée. NOVA a été accusée de rejeter un contaminant dans l'environnement en contravention de la *Loi sur la protection de l'environnement*. NOVA a plaidé coupable et a été condamnée à une amende de 550 000 $ ainsi qu'à une suramende compensatoire de 137 500 $.

Émetteur(s)	Lieu	Type d'activité	Année de condamnation	Montant de l'amende (y compris toute suramende compensatoire)	Description de l'infraction
Suncor Energy Produits Inc.	Sarnia	Raffinerie de pétrole	2009	624 000 $	Entre juin 2007 et août 2008, Suncor a signalé un certain nombre de rejets excédentaires de dioxyde de soufre dans l'air extérieur. Elle a également informé le Ministère que son matériel qui rejette des gaz dans l'air n'avait pas été construit à la hauteur approuvée, et qu'elle n'avait pas mis de plan d'urgence en place comme l'exigeait son certificat d'autorisation. Le Ministère a fait enquête, et Suncor a été accusée de rejeter dans l'air une quantité de contaminants dépassant la limite prescrite par règlement et d'avoir dérogé aux conditions de son certificat d'autorisation. Suncor a été reconnue coupable et a été condamnée à une amende de 500 000 $ ainsi qu'à des suramendes compensatoires de 125 000 $.

Annexe 3 : Les cinq principales modifications à apporter au programme des autorisations environnementales*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rang	Modification
1	**Formation :** Le Ministère doit offrir une formation périodique aux inspecteurs (par exemple, sur les nouvelles normes environnementales, les nouvelles exigences et les questions émergentes).
2	**Outils :** Le Ministère doit offrir de meilleurs outils aux inspecteurs (par exemple, du matériel moderne pour la saisie des données et le prélèvement des échantillons) afin de rendre le processus d'inspection plus efficace.
3	**Systèmes d'information :** Le Ministère doit améliorer ses systèmes d'information pour que les inspecteurs puissent accéder facilement à toutes les données pertinentes sur une installation donnée avant de mener une inspection.
4	**Activités de liaison extérieure :** Le Ministère doit renforcer ses activités de liaison extérieure pour que les exploitants qui doivent obtenir une autorisation environnementale sachent qu'ils doivent présenter une demande à cette fin.
5	**Examen plus rapide des demandes :** Le Ministère doit accélérer le traitement des demandes d'autorisation environnementale.

* Selon les résultats de notre sondage auprès des inspecteurs du Ministère.

Annexe 4 : Les 10 plus grands émetteurs de l'Ontario

Source des données : Environnement et Changement climatique Canada

Émetteur	Ville	Type d'activité	Total des émissions en 2014 (en tonnes)*
Vale Canada Limited	Copper Cliff (près de Sudbury)	Production et transformation des métaux	143 598
Glencore Canada Corporation	Falconbridge (près de Sudbury)	Production et transformation des métaux	36 707
ArcelorMittal Dofasco Inc.	Hamilton	Fabrication de fer et d'acier	20 261
Imperial Oil	Nanticoke (près de Brantford)	Fabrication de produits du pétrole	14 537
Imperial Oil	Sarnia	Fabrication de produits du pétrole	13 615
Essar Steel Algoma Inc.	Sault Ste. Marie	Fabrication de fer et d'acier	9 000
U.S. Steel Canada Inc.	Comté de Haldimand (près de Hamilton)	Fabrication de fer et d'acier	8 928
Cabot Canada Limited	Sarnia	Fabrication de produits chimiques	7 789
Columbian Chemicals Canada Ltd.	Hamilton	Fabrication de produits chimiques	7 496
St. Mary's Cement Inc.	Bowmanville	Fabrication de ciment et de produits de béton	7 135

* Représente les émissions combinées d'un groupe de contaminants (appelés « principaux polluants atmosphériques ») qui causent des problèmes liés à la qualité de l'air tels que le smog et les pluies acides. Ces contaminants comprennent les oxydes de soufre, les oxydes d'azote, les matières particulaires, les composés organiques volatils, le monoxyde de carbone et l'ammoniac. L'année 2014 est la plus récente pour laquelle des données sur les émissions sont disponibles.

Chapitre 3

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Section

3.06 Évaluations environnementales

1.0 Résumé

L'évaluation environnementale est un processus de planification et décisionnel qui évalue les impacts potentiels sur l'environnement d'un projet ou d'un plan proposé. Ce processus est prescrit par la *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi), principalement pour les projets et les plans qui relèvent du secteur public. La Loi a pour objet de mettre en place un processus qui permet de cerner et de résoudre les problèmes environnementaux potentiels avant que ne soient effectivement causés des dommages environnementaux, afin d'améliorer la situation des résidents de l'Ontario. L'évaluation environnementale vise à trouver des moyens de prévenir ou d'atténuer les effets préjudiciables d'un projet ou d'un plan, et à trouver des solutions de rechange et à prendre en compte les préoccupations du public avant d'aller de l'avant avec le projet ou le plan.

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) assure l'administration de la Loi. La portée des « impacts sur l'environnement » sous le régime de la Loi est vaste et, en plus des impacts sur l'environnement naturel, l'expression englobe également les facteurs liés à la vie humaine, sociaux, économiques et culturels dont les effets se font sentir sur une collectivité. La Loi permet en outre la « rationalisation » de la plupart des évaluations environnementales — c.-à-d. qu'elles sont assujetties à des processus préétablis moins rigoureux pour les projets jugés courants dont les impacts environnementaux sont prévisibles et gérables.

Dans l'ensemble, notre audit nous a permis de constater qu'il est temps de moderniser le processus d'évaluation environnementale de l'Ontario et de l'harmoniser avec les pratiques exemplaires en vigueur au Canada et à l'échelle internationale. La Loi ayant 40 ans — elle est la loi sur les évaluations environnementales la plus ancienne au Canada — elle ne peut réaliser l'objectif pour lequel elle a été adoptée. Ainsi :

- **Au Canada, l'Ontario est la seule administration où, de manière générale, les projets du secteur privé ne doivent pas nécessairement être assujettis à une évaluation environnementale.** Ces projets — des opérations minières ou des usines de fabrication de produits chimiques notamment — vont de l'avant sans qu'une évaluation initiale de leurs impacts sur l'environnement ne soit effectuée. Ces impacts peuvent être profonds et avoir des conséquences pour les résidents de l'Ontario pendant des années. Le 31 mars 2015, par exemple, le gouvernement a constaté qu'il avait une obligation s'élevant à 1,2 milliard de

Chapitre 3 • Section 3.06

dollars au titre de l'assainissement de 47 sites qui ont été contaminés par suite d'activités minières menées en Ontario au fil des années. (Voir la **section 3.10** Gestion des sites contaminés dans notre *Rapport annuel de 2015*.) Du fait de ses 4 400 mines actives et abandonnées ou plus et 15 000 risques miniers signalés, l'Ontario est l'administration canadienne qui a la plus lourde obligation environnementale dans le secteur minier, d'après Mines Alerte Canada.

- **De nombreux plans et programmes gouvernementaux ne font l'objet d'aucune évaluation environnementale.** Comparativement aux projets individuels, les plans et programmes gouvernementaux peuvent avoir un impact plus vaste dont les effets se font sentir plus longtemps, et justifient par conséquent une évaluation poussée qui va au-delà de celle qui est possible pour les projets individuels. La Loi s'applique à l'égard des propositions, des plans et des programmes gouvernementaux, mais seules des évaluations rationalisées ont été effectuées, et relativement à des plans de gestion des forêts seulement. Aucune autre évaluation environnementale n'a été menée au cours des deux dernières décennies à l'égard de quelque plan ou programme gouvernemental que ce soit, pour les raisons suivantes :
  - **La Loi ne précise pas les types de plans et programmes qui doivent être évalués**, de sorte que la question de savoir si un plan gouvernemental — par exemple, le Plan énergétique à long terme de l'Ontario et le programme de plafonnement et d'échange du Ministère — nécessite une évaluation environnementale laisse place à une interprétation par les ministères et les organismes provinciaux qui proposent le plan.
  - **D'autres lois minent le rôle des évaluations environnementales en dispensant certains plans et programmes de l'obligation de les exiger.** Par exemple, le Plan d'action en matière de changement climatique, les plans de transport et le programme d'énergie renouvelable du gouvernement ne doivent pas nécessairement donner lieu à une évaluation environnementale. C'est pourquoi 92 municipalités ont adopté des résolutions les désignant comme étant des « hôtes réticents » de projets de parcs éoliens. Ces résolutions n'ont pas le pouvoir de faire obstacle à des projets de parcs éoliens.

Les consultations publiques sont la pierre angulaire du processus d'évaluation environnementale. Avant l'adoption de la Loi en 1976, le gouvernement a souligné le rôle important que le public peut jouer aux fins de cerner les impacts potentiels, d'en jauger l'importance et d'évaluer les avantages et les désavantages d'un projet ou d'un plan. L'on n'a pu cependant tirer profit de la rétroaction du public pour les raisons suivantes :

- **Les décisions sur la question de savoir s'il y a lieu de faire droit aux demandes du public de tenir des consultations plus vastes relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre, et il n'existe aucun critère clair ni aucun organisme indépendant chargé d'en assurer l'objectivité.** Au cours des cinq dernières années et demie, le Ministre a refusé toutes les demandes du public — sauf une — de tenir dans 177 dossiers une évaluation poussée plutôt qu'une évaluation rationalisée. En outre, le Ministre a refusé la totalité des 190 demandes d'audience publique relativement à quatre projets (le Durham York Energy Centre, l'agrandissement du site d'enfouissement HanoverWalkerton, le West Carleton Environmental Centre, et le prolongement de l'autoroute 407 Est). Une communication claire expliquant les raisons pour lesquelles les demandes ont été rejetées instaurerait un sentiment accru de confiance dans le processus d'évaluation environnementale.
- **Le public n'est pas informé de l'existence de la plupart des projets.** La majorité des

projets sont soumis au processus moins rigoureux des évaluations environnementales rationalisées, qui prévoit la tenue de consultations publiques pendant une période de 30 jours. Le site Web du Ministère n'offre de renseignements que sur les projets qui sont soumis à des évaluations environnementales poussées. Ni les promoteurs de projet ni le ministère n'offre au public de renseignements sur les évaluations rationalisées au-delà de cette brève période de consultation.

Ni le processus poussé ni le processus rationalisé ne fait l'objet d'une surveillance efficace ou efficiente du Ministère, de sorte que le public obtient une assurance minimale que ces processus permettent effectivement de prévenir ou d'atténuer les impacts négatifs des projets sur l'environnement.

Voici certaines autres observations importantes :

- **Il arrive souvent que le type d'évaluation requise pour un projet donné ne dépende pas de l'impact potentiel de celui-ci sur l'environnement.** Ainsi, la décision de procéder à une évaluation poussée ou rationalisée dans le cadre d'un projet donné repose souvent sur la taille et le coût du projet plutôt que sur son impact potentiel.
- **En raison de sa participation limitée, le Ministère n'a aucune assurance que les évaluations rationalisées sont effectuées régulièrement.** De nombreuses évaluations rationalisées sont effectuées à l'insu du Ministère — y compris, par exemple, 80 % de celles qu'a effectuées le ministère des Transports au cours des cinq dernières années. Étant donné qu'il n'est pas informé de l'existence de ces évaluations, le personnel du Ministère ne peut y contribuer. Dans les cas où le Ministère était au courant des projets et où il a examiné les évaluations, des lacunes ont été relevées dans plus de la moitié de celles-ci, ce qui indique que les promoteurs de projet ne les effectuent pas toujours correctement.
- **De longs examens par le Ministère des demandes de changement de catégorie — faire passer les évaluations rationalisées à la catégorie des évaluations poussées — causent des retards inutiles dans le déroulement des projets.** De multiples étapes d'examens — y compris quatre niveaux d'approbation par le directeur, le sous-ministre adjoint, le sous-ministre et le Ministre — ont entraîné des retards de sept mois en moyenne, sans cependant changer profondément l'issue de l'examen. Ces examens supplémentaires ont en général entraîné des changements de nature grammaticale ou la simple reformulation d'engagements déjà pris dans les évaluations environnementales. Les projets ont été retardés jusqu'à ce que tous les examens soient effectués, ce qui a engendré dans de nombreux cas des coûts financiers et autres pour les promoteurs des projets.
- **Les effets cumulatifs de plusieurs projets ne sont habituellement pas évalués.** En dépit des pratiques exemplaires internationales, les promoteurs de projet ne sont pas tenus de prendre en considération les effets cumulatifs d'autres activités pertinentes, comme ceux de projets futurs connus et de projets qui se déroulent déjà dans la région en cause; il se peut donc que des projets se déroulent dans des secteurs qui sont déjà soumis à des stress environnementaux importants.
- **Le Ministère n'a en place aucun processus efficace pour s'assurer que les projets sont mis en œuvre ainsi qu'il est prévu.** Ces processus pourraient inclure des inspections sur les lieux pendant le déroulement du projet ou une demande de données, une fois les projets exécutés, démontrant leur impact sur l'environnement.

Le présent rapport contient 12 recommandations, qui consistent en 20 mesures, en vue de donner suite aux constatations issues de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les observations et les recommandations de la vérificatrice générale. Nous mettrons en oeuvre nombre de ces recommandations à court terme et poursuivrons l'examen d'autres améliorations à plus long terme.

La protection, la conservation et la gestion prudente de l'environnement en Ontario dans le but d'améliorer la situation des résidents de l'Ontario sont les principes directeurs du programme d'évaluations environnementales de l'Ontario. Le Ministère reconnaît l'importance des évaluations environnementales comme outil efficace pour évaluer les impacts de projets proposés et déterminer des manières d'atténuer tout dommage environnemental.

Le Ministère travaille continuellement en vue d'améliorer le programme ontarien d'évaluations environnementales, qui a été le premier de son genre au Canada. Nous sommes fiers du travail qui a été accompli, notamment le renforcement des possibilités de consultations pour le public et les communautés autochtones.

Nous reconnaissons qu'il faut en faire davantage pour que les évaluations environnementales soient opportunes, efficaces et fondées comme il se doit sur le risque pour l'environnement. C'est pourquoi le Ministère améliorera les directives qu'il donne aux promoteurs de projet, aux membres du public et à son propre personnel.

Nous intégrerons davantage l'évaluation du changement climatique et des effets cumulatifs au processus décisionnel du Ministère. Ce dernier a rédigé un projet de guide en vue de prendre en considération le changement climatique dans les évaluations environnementales et l'a mis à la disposition du public pour examen. En 2017, nous mettrons la dernière main à un projet de directives pour examen public sur l'évaluation des effets cumulatifs dans le cadre d'évaluations environnementales poussées.

Nous avons à coeur la transparence publique et la tenue de consultations significatives. Le Ministère entreprend un examen ciblé de la *Charte des droits environnementaux* dans le cadre duquel il examinera notamment les exigences en matière de consultation se rapportant aux évaluations environnementales.

Le Ministère travaillera aussi avec les promoteurs de projet sur des options en vue de renforcer l'accès aux renseignements sur les évaluations environnementales et la transparence de ceux-ci. Il est essentiel que le Ministère, les organismes gouvernementaux, les communautés autochtones et le public soient suffisamment informés des projets qui sont planifiés dans les communautés de manière qu'ils puissent prendre part au processus.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu des évaluations environnementales en Ontario

La *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi), qui est entrée en vigueur en 1976, régit le processus d'évaluation environnementale en Ontario. Elle a été conçue pour mettre en place un processus de planification et décisionnel servant à évaluer les effets négatifs et positifs potentiels d'un projet proposé sur l'environnement et les solutions de rechange avant que le projet ne soit entrepris.

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) assure l'administration de la Loi. Celle-ci prescrit que quiconque désire exploiter une « entreprise » présente une demande d'autorisation à cet effet au ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique. Elle définit l'« entreprise » en des termes généraux comme s'entendant « d'une entreprise ou d'une activité, ou d'un projet, d'un plan ou d'un programme » par un ou plusieurs organismes publics ou par une

ou plusieurs municipalités. La Loi s'applique également à l'égard des plans et des programmes du gouvernement.

La Loi s'applique par conséquent principalement aux projets du secteur public, comme ceux des ministères et organismes provinciaux et des municipalités. Les seules exceptions à cet égard sont les grands projets d'infrastructure municipale qui sont entrepris par le secteur privé, les projets de production et de transport d'électricité et les projets de gestion des déchets, et les rares cas où le Ministère exige explicitement que l'on procède à une évaluation environnementale. Il arrive à l'occasion qu'un promoteur de projet du secteur privé effectue une évaluation environnementale de sa propre initiative.

Sous le régime de la Loi, le promoteur de projet doit effectuer une évaluation environnementale avant de procéder à l'exécution du projet. (Dans le présent rapport, quiconque est tenu d'effectuer une évaluation environnementale – appelé promoteur dans la loi – est appelé promoteur de projet.) Cette obligation vaut pour un vaste éventail de projets, tels les routes et autoroutes, les sites d'enfouissement, les centrales d'électricité, les routes municipales et les usines de traitement des eaux d'égout, ainsi que les activités de gestion des forêts et des parcs provinciaux.

Il existe deux grands types d'évaluations environnementales en Ontario — les évaluations poussées et les évaluations rationalisées. Elles diffèrent dans la mesure des activités de planification et de consultation publique que le promoteur de projet doit entreprendre et dans la mesure de la participation du Ministère au cours de l'évaluation. Les deux types d'évaluations et leurs différences sont décrits à la **section 2.3**.

2.1.1 Pourquoi les évaluations environnementales sont-elles importantes?

Risques potentiels liés au projet

Certains types de projets menés par le secteur privé et le secteur public sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement, à la faune et à l'être humain s'ils sont exécutés sans égard à leurs impacts. Ils peuvent entraîner, par exemple, la contamination du sol, la pollution de l'air et de l'eau, la destruction des habitats et des dommages à des lieux d'importance économique et culturelle. Leurs effets peuvent être importants et se faire sentir pendant de nombreuses années.

L'être humain peut ressentir les effets de projets ou de plans importants dans presque tous les aspects de sa vie, notamment au niveau de la santé, mais aussi sur les plans social, économique et culturel. Lorsque le gouvernement a proposé la Loi il y a 40 ans, il a déclaré que, sans une participation provinciale vigoureuse aux étapes préliminaires d'un projet, la [*traduction*] « société risquait dans de nombreux cas de devoir réagir à des problèmes environnementaux qui auraient pu être évités ».

Avantages d'une évaluation environnementale

Les évaluations environnementales visent à cerner les préoccupations des parties intéressées ainsi que les solutions de rechange et les mesures qui doivent être prises pour prévenir ou atténuer les impacts négatifs d'un projet sur l'environnement avant que des décisions et des engagements irréversibles ne soient pris relativement à ce projet.

L'« environnement » est défini en termes généraux dans la *Loi sur les évaluations environnementales* comme désignant l'environnement naturel ainsi que les conditions liées à la vie humaine, sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur une collectivité.

Afin que les objectifs ciblés par la Loi puissent être atteints, la politique du Ministère prescrit que le promoteur de projet doit adhérer aux principes clés suivants dans l'exécution d'une évaluation

environnementale pour le projet qu'il propose d'entreprendre :

- Prendre en considération un éventail raisonnable de solutions de rechange (notamment laisser tomber le projet ou trouver d'autres méthodes de mise en oeuvre du projet).
- Examiner tous les aspects de l'environnement ainsi qu'il est défini en des termes généraux dans les textes législatifs.
- Évaluer systématiquement les effets sur l'environnement du projet proposé et ses solutions de rechange.
- Consulter les personnes susceptibles d'être touchées et les autres personnes intéressées tout au long de l'évaluation.

À l'issue du processus d'évaluation environnementale, le promoteur de projet dresse un rapport sur l'évaluation environnementale qui documente le processus de planification suivi pour le projet proposé.

Toutes les évaluations environnementales — qu'elles soient poussées ou rationalisées — adhèrent à ces principes clés.

2.1.2 Personnel du Ministère responsable du processus d'évaluation environnementale

Approximativement 30 employés du Ministère au bureau principal à Toronto et dans ses cinq bureaux régionaux répartis dans la province — les régions du Centre, du Centre-Ouest, du Sud-Ouest, de l'Est et du Nord — contribuent à la gestion du processus d'évaluation environnementale. Ils jouissent du soutien de 120 employés qui possèdent une expertise technique dans des domaines comme l'évaluation de la qualité de l'air et de l'eau, de l'ingénierie et de la planification environnementale. Nombreux sont ceux cependant qui assument aussi des responsabilités à l'égard d'autres programmes administrés par le Ministère.

2.2 Historique du processus d'évaluation environnementale en Ontario

La *Loi sur les évaluations environnementales* est entrée en vigueur en 1976, à une époque où aucune loi de cette nature n'existait au Canada. Depuis, l'Ontario a apporté divers changements à son processus d'évaluation environnementale. L'**annexe 1** dresse un tableau chronologique détaillé des principaux changements intervenus depuis l'adoption de la Loi.

2.2.1 Modifications législatives

Bien qu'en 1976, la Loi ne s'applique qu'aux projets du secteur public, le gouvernement à l'époque souhaitait que le processus d'évaluation environnementale s'applique aux activités relevant du secteur privé et du secteur public. Depuis la fin des années 1980, aux termes de la politique du Ministère, certains grands projets de gestion des déchets du secteur privé comme les sites d'enfouissement et les installations récupérant l'énergie des déchets sont assujettis à la Loi.

À la fin des années 1990, le gouvernement a apporté à la Loi d'importantes modifications destinées à rendre les évaluations environnementales [*traduction*] « moins coûteuses, plus rapides et plus efficaces ». Ces modifications ont imposé au Ministère des délais qu'il doit respecter dans son examen de la documentation sur les évaluations environnementales et ont fait des consultations publiques une exigence de la loi, tout en conférant également au Ministre le pouvoir de déterminer quelle partie de l'évaluation environnementale serait renvoyée en vue de la tenue d'une audience publique.

En outre, le Ministère a pris des règlements sous le régime de la Loi en 2001, 2007 et 2008, en réponse à des engagements et à des initiatives du gouvernement. Plus particulièrement :

- Le règlement de 2001 a élargi la portée de la Loi pour inclure les projets de production et de transport d'électricité du secteur privé, en

réponse à l'engagement pris par le gouvernement en 1997 de faire en sorte que toutes les centrales et tous les réseaux de transport d'électricité soient assujettis aux mêmes règles. En élargissant la portée de la Loi, le gouvernement a fait en sorte que tous les projets d'électricité soient assujettis aux mêmes approbations réglementaires. Le règlement a aussi institué un processus d'évaluation rationalisé pour certains projets d'électricité satisfaisant au seuil fixé relativement à ce processus.

- Le règlement de 2007 a élargi la portée de la Loi aux projets de gestion des déchets du secteur privé et mis en place un processus d'évaluation rationalisé pour certains projets de gestion des déchets satisfaisant à des critères donnés. Il a ainsi donné suite aux recommandations formulées par le Groupe consultatif des évaluations environnementales en 2005 (énoncées à la **section 2.2.2**).
- Le règlement de 2008 a créé un processus d'évaluation environnementale rationalisé pour tous les projets de transport en commun en réponse à l'initiative gouvernementale Transportsaction Ontario 2020. Cette initiative devait financer 52 projets de transport rapide dans toute la région du grand Toronto et dans la région de Hamilton avant 2020.

2.2.2 Examens du programme d'évaluation environnementale

Le Ministère a examiné à deux reprises le processus d'évaluation environnementale — de 1988 à 1992 et de nouveau de 2004 à 2005 — dans un effort pour trouver des manières d'améliorer le programme.

De 1988 à 1992, dans le cadre du Projet d'amélioration du programme d'évaluation environnementale, l'on a tenu des consultations auprès du public et de représentants d'organisations non gouvernementales. Puis, en 2004, le gouvernement a constitué le Groupe consultatif des évaluations environnementales, chargé de formuler des recommandations sur l'amélioration du programme, plus particulièrement dans la mesure où il se rapporte à des projets de gestion des déchets, énergétiques et de transport en commun. Les deux examens du programme ont débouché sur des recommandations de modifier la loi ainsi que certains processus.

L'**annexe 2** dresse une liste des principales recommandations faites à l'issue des examens du programme en 1992 et en 2005, et indique notamment leur état d'avancement actuel. Le Ministère a pris certaines mesures pour donner suite à de nombreuses recommandations. Il a notamment élaboré des lignes directrices sur l'application des exigences de la Loi, révisé ses directives sur les consultations publiques, et créé un site Web pour fournir des renseignements sur les évaluations environnementales.

Au mois de mars 2015, le Ministre a annoncé qu'un autre examen du programme d'évaluation environnementale serait entrepris à l'automne de 2015, affirmant que le processus [*traduction*] « prend beaucoup de temps ». L'examen n'avait pas encore été amorcé à la date d'achèvement de notre audit.

2.3 Types d'évaluations environnementales

En Ontario, les évaluations environnementales sont soit poussées, soit rationalisées, ces dernières nécessitant de manière générale un examen et des consultations publiques moins rigoureux. La **figure 1** illustre les principales différences entre les deux types d'évaluations.

2.3.1 Évaluation environnementale poussée

L'évaluation environnementale poussée est le type d'évaluation le plus rigoureux au niveau des exigences en matière de planification et de consultations publiques; elle doit être effectuée dans le cadre des projets importants et complexes dont

Figure 1: Comparaison entre les types d'évaluations environnementales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

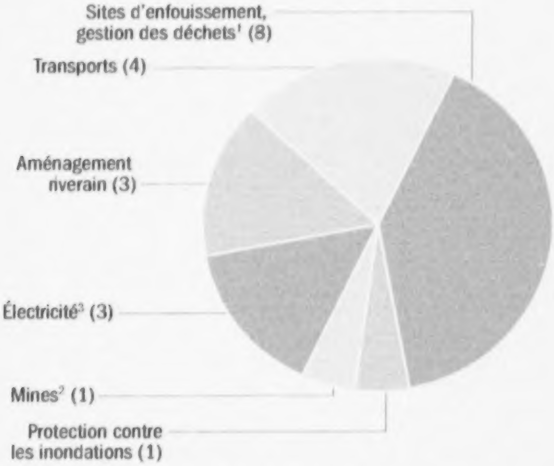
	Évaluations environnementales poussées	Évaluations environnementales rationalisées	
Nature des projets	Projets importants et complexes	Projets courants dont les effets sur l'environnement sont prévisibles et gérables	
Documents exposant les étapes obligatoires des évaluations environnementales[1]	Cadre de référence	Documents de politique sur les évaluations environnementales de portée générale	Règlements pris sous le régime de la *Loi sur les évaluations environnementales*
Exemples de projets	Vastes sites d'enfouissement, autoroutes provinciales (p. ex. la série 400), aménagement riverain	Infrastructure municipale, usines de traitement des eaux d'égout, entretien des routes et des autoroutes	Production et transmission d'électricité, gestion des déchets, transports en commun
Nombre de projets (au cours des cinq dernières années)	20	Au moins 1 870	Au moins 48
Portée de l'examen du Ministère[2] et de sa participation au cours de l'évaluation environnementale	Le Ministère **doit** examiner tous les documents[3]	Le Ministère **peut** examiner des documents[3]	
Approbation requise pour une évaluation environnementale	Il faut **obtenir** l'approbation du Ministre et du Cabinet pour procéder à l'évaluation environnementale	Il n'est **pas nécessaire d'obtenir** l'approbation du Ministre ou du Cabinet pour procéder à l'évaluation environnementale	
Demandes du public en vue d'un examen approfondi ou de consultations publiques élargies	Le public peut demander une audience auprès du Tribunal de l'environnement	Le public peut demander que le projet passe de la catégorie des évaluations rationnalisées à la catégorie des évaluations environnementales poussées[4]	
Surveillance postérieure à une évaluation environnementale	Le promoteur du projet est tenu de présenter des rapports de surveillance[5]	Le promoteur de projet **n'est pas tenu** de présenter des rapports de surveillance à moins qu'il ne s'y engage ou qu'il n'y soit tenu par le Ministère	

1. Ces documents exposent dans ses grandes lignes le processus que les promoteurs de projet doivent suivre, notamment les exigences en matière de consultations publiques, lorsqu'ils procèdent à une évaluation environnementale. Voir l'**annexe 4** pour une description du cadre de référence, et l'**annexe 5** pour une description du document de politique sur les évaluations environnementales de portée générale. Ces documents doivent être approuvés par le Ministère.
2. Tous les renvois au Ministère dans le présent tableau se rapportent au ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique. Les renvois au Ministre se rapportent au ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique.
3. Les documents examinés par le Ministère incluent le cadre de référence, le rapport d'évaluation environnementale, et les études soumises à l'appui de l'évaluation environnementale.
4. Dans la petite portion de dossiers où le Ministère reçoit une demande en vue de faire passer le projet faisant l'objet d'une évaluation rationalisée à la catégorie des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale poussée, le projet ne peut aller de l'avant que lorsque le Ministre a pris une décision. Cela ne s'applique pas aux projets de transport en commun.
5. Les rapports de surveillance décrivent l'état d'avancement des mesures prises par le promoteur de projet pour se conformer aux engagements pris dans le rapport d'évaluation environnementale, ainsi qu'aux conditions imposées par le ministre.

les impacts sur l'environnement ne peuvent être aisément anticipés ou atténués. Comme l'illustre la **figure 2**, les 20 évaluations environnementales poussées qui ont été approuvées par le Ministère de 2010-2011 à 2014-2015 se rapportaient principalement à des projets de gestion des déchets et de transport. Voir l'**annexe 3** pour obtenir une liste de ces évaluations environnementales.

Figure 2: Évaluations poussées par type de projet, 2010-2011 à 2014-2015

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique



1. Ces projets de gestion des déchets incluent les installations qui transforment les déchets en énergie.
2. L'entreprise minière a de son gré procédé à une évaluation environnementale. Les entreprises minières ne sont habituellement pas tenues d'effectuer une évaluation environnementale provinciale poussée et ne le font habituellement pas de leur gré.
3. Les projets se rapportent à la construction d'une infrastructure qui fournirait de l'électricité aux fins des activités minières.

Processus de présentation et d'approbation

Les évaluations poussées se déroulent en deux étapes : l'étape du cadre de référence et l'étape de l'évaluation environnementale. L'**annexe 4** illustre le processus de présentation et d'approbation des évaluations environnementales poussées.

Le Ministère assortit le rapport d'évaluation environnementale approuvée de conditions obligatoires qui s'appliquent à toutes les étapes du projet, de la conception à la mise en œuvre et à l'exécution, jusqu'à l'achèvement futur du projet. De telles conditions peuvent inclure, par exemple, la tenue de consultations publiques permanentes pendant les travaux de construction ou la surveillance de la qualité de l'eau souterraine.

Possibilités pour le public de formuler des commentaires dans le cadre d'évaluations environnementales poussées

Au cours de l'évaluation environnementale, le promoteur du projet doit aviser le public (par la voie de journaux, d'un publipostage ou d'un site Web, par exemple) des possibilités qui s'offrent à lui d'examiner l'un ou l'autre des documents clés liés à l'évaluation environnementale, dont le cadre de référence, le rapport d'évaluation environnementale et les études connexes. Le public peut fournir une rétroaction lors d'activités de consultation, soumettre par écrit des commentaires sur ces documents, ou communiquer avec le promoteur de projet ou le Ministère directement pour lui faire part de ses préoccupations à l'égard du projet.

En outre, une fois que le Ministère a examiné le rapport d'évaluation environnementale, il est tenu de publier les résultats de son examen et de demander au public de formuler des commentaires sur l'examen qu'il a effectué. Tout membre du public peut demander au Ministre de renvoyer le projet au Tribunal de l'environnement (le Tribunal) en vue de la tenue d'une audience publique ou à un médiateur tiers.

2.3.2 Évaluation environnementale rationalisée

L'évaluation environnementale rationalisée peut être effectuée à l'égard de projets courants dont les effets sur l'environnement sont prévisibles et gérables. Il existe deux types d'évaluations rationalisées : l'évaluation environnementale de portée générale (EE de portée générale) et l'évaluation environnementale établie par règlement (EE réglementée). Les principales différences entre l'EE de portée générale et l'EE réglementée se résument comme ceci :

- **Types de projets :** L'EE de portée générale est menée pour 11 groupes (ou « catégories ») de projets allant de l'infrastructure et du transport municipaux à la gestion des forêts, alors que l'EE réglementée est menée pour trois

types précis de projets : la production d'électricité, la gestion des déchets et le transport en commun. L'**annexe 5** dresse une liste des types de projets visés dans chacune des 11 EE de portée générale et des trois types d'EE réglementées.

- **Règles relatives aux projets donnant lieu à une EE :** Pour les EE de portée générale, les règles sur la manière d'effectuer une évaluation environnementale sont énoncées dans des documents d'évaluation environnementale normalisés un pour chacun des 11 groupes de projets. Pour les EE réglementées, les promoteurs de projet doivent suivre le processus normalisé énoncé dans le règlement applicable (décrit à la **section 2.2.1**).

Le promoteur de projet gère les activités de planification et de consultation requises dans le cadre des évaluations rationalisées, sans beaucoup de surveillance de la part du Ministère — par opposition à la surveillance active que ce dernier exerce dans le cas d'une évaluation poussée. En outre, contrairement à ce qui se produit pour l'évaluation poussée, le promoteur de projet n'est pas tenu d'obtenir l'approbation du Ministère pour procéder au projet dès lors qu'il effectue une évaluation environnementale.

L'**annexe 6** donne une illustration du processus d'évaluation environnementale rationalisée. Au cours des cinq dernières années, au moins 1 900 évaluations rationalisées ont été effectuées pour une variété de projets.

Participation du Ministère aux évaluations environnementales rationalisées

Dans le cadre d'un processus d'évaluation environnementale rationalisée, le promoteur du projet doit aviser le Ministère au début et à la fin de l'évaluation environnementale. Le Ministère n'est tenu ni d'examiner le rapport d'évaluation environnementale, ni de fournir une rétroaction pour chaque projet. Il arrive cependant dans certains cas qu'il examine le rapport d'évaluation environnementale pour un projet en particulier afin de déterminer si le promoteur de projet a pris en considération tous les effets sur l'environnement, et de formuler des commentaires sur les préoccupations qui ont pu être soulevées.

Demandes du public en vue de la tenue d'une évaluation poussée

S'il effectue une évaluation rationalisée, le promoteur de projet doit consulter le public par la voie d'assemblées publiques dont la tenue est annoncée dans les journaux de l'endroit. D'après les politiques ministérielles, le public devrait en outre avoir la possibilité d'examiner le rapport d'évaluation environnementale après que le promoteur du projet a achevé l'évaluation. Les membres du public et d'autres organismes provinciaux, comme les offices de protection de la nature, peuvent ensuite demander au Ministre de changer la catégorie de l'évaluation de manière à contraindre le promoteur du projet à effectuer une évaluation poussée plutôt que rationalisée.

Lorsqu'une demande de changement de catégorie est présentée, le promoteur du projet ne peut aller de l'avant avec le projet tant que le Ministre n'a pas pris de décision. Même si la demande est refusée, le Ministre peut encore imposer des conditions au promoteur du projet afin d'atténuer les préoccupations du public qui sont soulevées dans la demande ou d'autres préoccupations environnementales, au besoin.

2.4 Coordination avec une évaluation environnementale fédérale

Certains projets, comme des projets de production d'électricité et de transport, doivent faire l'objet et d'une évaluation environnementale provinciale et d'une évaluation environnementale fédérale. Les évaluations environnementales fédérales sont régies par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*.

Les processus provincial et fédéral d'évaluation environnementale reposent tous les deux sur les principes clés qui sont énoncés à la **section 2.1.1.** Toutefois, ainsi qu'il est indiqué à l'**annexe 7**, les types de projet visés et les impacts qui sont évalués varient dans chaque processus. Plus exactement :

- Une évaluation environnementale fédérale doit être effectuée pour les projets qui sont expressément mentionnés dans un règlement pris sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, dont des pipelines, des mines importantes qui satisfont à certains seuils de capacité de production, des sites de stockage de déchets rétroactifs, des aéroports et des sites d'exploitation des ressources pétrolifères et gazières en mer. La Loi fédérale n'établit aucune distinction entre les projets du secteur privé et ceux du secteur public, contrairement à la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario, qui exige la tenue d'une évaluation environnementale provinciale pour les projets du secteur public et deux types de projets du secteur privé : les projets de production d'électricité et les projets de gestion des déchets.
- Dans le cadre de l'évaluation environnementale fédérale, le promoteur de projet mesure les effets sur l'environnement compte tenu des composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative fédérale, comme les poissons et leur habitat, les oiseaux migrateurs et les terres fédérales, ainsi que les effets sur les peuples autochtones. Dans le cadre de l'évaluation environnementale provinciale, le promoteur du projet doit évaluer des facteurs économiques, sociaux et culturels qui ont une incidence sur la collectivité en plus de l'impact ressenti sur l'environnement naturel.

2.5 Chronologie des approbations et des permis réglementaires

Il arrive souvent que l'obtention d'une approbation pour une évaluation environnementale soit le premier de nombreux permis réglementaires que le promoteur de projet doit obtenir avant que son projet ne puisse être mis en marche. Nombreux sont les projets qui doivent obtenir d'autres permis, comme une approbation environnementale d'émettre des contaminants dans le sol, l'air ou l'eau; des permis pour des travaux menés sur des terres de la Couronne; ainsi que des permis municipaux et fédéraux. La **section 3.05** de notre rapport annuel traite des approbations environnementales. L'**annexe 8** illustre les diverses étapes d'obtention des approbations et permis réglementaires requis, à commencer par l'obtention de l'approbation pour une évaluation environnementale.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit a pour objet de déterminer si le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique dispose de systèmes et de processus efficaces pour :

- faire en sorte que les projets susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement et sur la santé de l'être humain soient planifiés, approuvés et exécutés régulièrement, en conformité avec les lois et les règlements ainsi que les politiques ministérielles applicables, et que les textes législatifs et leur application préviennent ou atténuent en fait ces impacts négatifs;
- évaluer l'efficacité de son processus d'évaluation environnementale aux fins de cerner et d'atténuer les effets négatifs d'un projet sur l'environnement, et en faire rapport.

La haute direction du Ministère a examiné les objectifs de notre audit et les critères s'y rapportant et y a souscrit.

Nos travaux dans le cadre de l'audit ont été menés principalement au bureau principal du Ministère à Toronto entre les mois de novembre 2015 et mai 2016. Nous nous sommes

rendus également dans trois des cinq bureaux régionaux du Ministère (Centre, Nord et Sud-Ouest). Dans le cadre de ces travaux, nous avons examiné les lois, les règlements et les politiques ministérielles applicables ainsi que les dossiers d'évaluations environnementales pertinents et d'autres renseignements. Nous avons en outre tenu des entrevues avec les membres du personnel des bureaux régionaux et de district du Ministère et de son bureau principal.

Nous avons rencontré des représentants du Bureau du Commissaire à l'environnement de l'Ontario et du Tribunal de l'environnement pour obtenir leurs perspectives sur le processus d'évaluation environnementale en Ontario. En outre, nous avons rencontré le personnel d'Hydro One, du ministère des Transports et du ministère des Richesses naturelles et des Forêts dans le but de comprendre la manière dont ils effectuent des évaluations environnementales de portée générale et d'obtenir leurs perspectives en tant qu'initiateurs de projets d'évaluations environnementales de portée générale. Nous avons rencontré des représentants de la Municipal Engineers Association et avons mené un sondage auprès de 100 municipalités environ dans le but d'obtenir leurs opinions sur le processus d'évaluation environnementale. Nous avons aussi rencontré des représentants de groupes du secteur privé, comme la Residential and Civil Construction Alliance of Ontario, et des experts-conseils en évaluations environnementales qui prennent part à des activités d'évaluations environnementales.

De même, nous avons rencontré en entrevue des groupes environnementaux non gouvernementaux comme la Wildlife Conservation Society of Canada, Nature Canada et l'Association canadienne du droit de l'environnement, pour obtenir leurs opinions sur le processus d'évaluation environnementale en Ontario. Nous avons rencontré des représentants de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pour comprendre le processus fédéral d'évaluation environnementale, et avons discuté avec des représentants des offices de l'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et du Québec.

En outre, nous avons retenu les services d'un expert-conseil indépendant possédant une expertise dans le domaine des évaluations environnementales pour nous aider à mener notre audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 De nombreux projets du secteur privé en Ontario ne font l'objet d'aucune évaluation environnementale

L'Ontario est la seule administration canadienne où, de manière générale, aucune évaluation environnementale n'est requise pour les projets du secteur privé. Les seuls projets du secteur privé qui doivent être évalués sont les projets d'électricité et de gestion des déchets et les grands projets d'infrastructure municipale entrepris des promoteurs privés.

4.1.1 La *Loi sur les évaluations environnementales* n'a pas été révisée pour tenir compte des changements intervenus en ce qui concerne la propriété du projet

La *Loi sur les évaluations environnementales* s'applique à tous les projets relevant du secteur public, mais à une petite partie seulement des projets qui relèvent du secteur privé. Le Ministère nous a informés que, lorsque la Loi a été adoptée il y a 40 ans, elle devait porter principalement sur les projets d'infrastructure à grande échelle entrepris par le secteur public. Depuis, le secteur privé a entrepris un nombre plus élevé de projets qui ont un impact profond sur l'environnement.

En dépit de ces changements, le Ministère n'a élargi la portée de la Loi qu'aux projets du secteur privé qui se rapportent à l'électricité et à la gestion

des déchets et aux grands projets d'infrastructure municipale. En conséquence, de nombreux projets du secteur privé ayant le potentiel de nuire à l'environnement sont entrepris sans que l'on ne prenne dûment en compte leurs impacts ou sans que l'on ne détermine si le projet devrait aller de l'avant. Il peut arriver qu'un tel préjudice environnemental ne se révèle que plusieurs années ou décennies après que les dommages ont été causés, et les effets peuvent se faire sentir pendant longtemps et être irréversibles.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le Ministère a reçu du public des demandes d'évaluation environnementale dans 42 projets du secteur privé qui, à l'heure actuelle, ne sont pas visés par les règlements sur l'électricité et la gestion des déchets (voir la **figure 3**). Le Ministère a accueilli ces demandes dans sept de ces projets seulement.

L'absence d'exigences relatives aux évaluations environnementales pour les projets du secteur privé a été relevée dans l'examen du programme effectué en 2005 par le Groupe consultatif des évaluations environnementales. Ce groupe a recommandé que l'exhaustivité et la mesure d'une évaluation environnementale dépendent des avantages et des risques environnementaux d'un projet plutôt que de la seule question de savoir si le projet est entrepris par le secteur public ou privé.

Le Ministère nous a indiqué qu'en réponse à cette recommandation, il a créé pour les projets de gestion des déchets des processus rationalisés qui s'appliquent aussi au secteur privé. Bien que la Loi confère au Ministère le pouvoir de contraindre les promoteurs d'autres projets du secteur privé à effectuer des évaluations environnementales, le Ministère n'a pas encore examiné la question de savoir si des projets miniers et de fabrication de produits chimiques, par exemple, devraient faire l'objet d'évaluations environnementales. La **figure 4** donne des exemples de projets du secteur privé et de leur impact négatif sur l'environnement. Bien que certains de ces projets aient pris naissance avant l'adoption de la *Loi sur les évaluations environnementales*, ils nous éclairent sur l'impact

Figure 3: Demandes publiques d'évaluation environnementale pour des projets du secteur privé[1], de 1976 à 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Type de projet	Nombre de projets à l'égard desquels le public a demandé une évaluation environnementale	Nombre de projets où la demande a été refusée	Nombre de projets où la demande a été accueillie
Carrières	13	12	1
Installations industrielles[2]	8	6	2
Activités minières	5	4	1
Développement résidentiel	5	5	0
Infrastructure privée[3]	3	3	0
Autre[4]	8	5	3
Total	**42**	**35**	**7**

1. Les chiffres incluent les demandes se rapportant à des projets du secteur privé qui ne sont pas visés à l'heure actuelle par les règlements sur l'électricité et la gestion des déchets.
2. Les installations industrielles incluent trois usines de fabrication, une raffinerie, une usine de traitement des minerais, deux cimenteries et leurs fours, ainsi qu'une usine de pâte à papier.
3. Les projets d'infrastructure privée incluent l'agrandissement d'une marina, un sentier de motoneiges, et une fosse septique.
4. Les autres projets incluent une restauration écologique, une mesure de restauration portuaire, une route d'accès à une île, un silo à grain, un aéroport municipal, une centrale de conversion du coke de pétrole en énergie, un centre de stockage des marchandises dangereuses et un crématorium.

Figure 4: Exemples de projets du secteur privé et de leurs impacts sur l'environnement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Nom du projet	Année	Description du projet	Description des impacts sur l'environnement
Mine de Steep Rock (au nord de Rainy River, dans le Nord de l'Ontario)	1943-1979	La mine de fer comprenait trois grands sites d'excavation à ciel ouvert. Lorsqu'elle a fermé ses portes en 1979, la mine a laissé les puits à ciel ouvert de manière qu'ils se remplissent d'eau et deviennent des lacs en bout de ligne.	La mine abandonnée a laissé derrière elle un drainage rocheux acide dans les eaux de surface, une contamination du sol et de l'eau souterraine par des hydrocarbures et du métal, et l'immersion des puits à ciel ouvert par de l'eau contaminée. Au mois de février 2016, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (MRNF) avait dépensé plus de 12 millions de dollars pour nettoyer le site, en assurer la surveillance et effectuer des études, et contenir les risques pour la sécurité publique. En dépit des efforts de restauration du MRNF, le site demeure contaminé. Les lacs formés dans les puits à ciel ouvert devraient déborder d'ici 2070. Le MRNF examine à l'heure actuelle les commentaires du public sur un plan de restauration à long terme.
Chemtura Chemical Manufacturing (Elmira, au nord de Waterloo)	1941 à aujourd'hui	En 1941, une entreprise de fabrication de produits chimiques à Elmira (Ontario) a entrepris la fabrication d'un vaste éventail de produits chimiques pour les secteurs de l'agriculture, du caoutchouc et du plastique. Tout au long des années 1940 et 1960, l'entreprise a enfoui ses déchets ainsi qu'il était courant de le faire à l'époque.	En 1989, le Ministère a conclu que deux puits municipaux et six puits privés situés à Elmira avaient été contaminés par les substances chimiques émises par les déchets enfouis. À ce jour, les résidents d'Elmira, qui sont plus de 9 000, ne peuvent boire l'eau souterraine de l'endroit.
Usine de pâtes et papiers de Dryden (Dryden, dans le Nord de l'Ontario)	1963-1970	Une usine de pâtes et papier a déversé des déchets organiques dans la rivière English-Wabigoon à compter de sa construction en 1913. De 1963 à 1970, elle a mené ses activités en tant qu'usine de chloralcalis qui fabrique des agents de blanchiment du papier.	Entre 1963 et 1970, l'usine a déversé de 9 à 11 tonnes métriques de mercure environ dans le réseau fluvial, contaminant le poisson à des niveaux supérieurs à ceux qui était acceptables pour la consommation par l'être humain, et c'est encore le cas aujourd'hui. La Première Nation de Grassy Narrows souffre d'empoisonnement au mercure depuis lors.
Installation de stockage des PCB à Smithville (région du Niagara)	1978-1985	En 1978, une entreprise privée de gestion des déchets située dans un parc industriel a commencé à transférer et à entreposer des PCB (diphényle polychloré) à Smithville (Ontario).	Une mauvaise gestion des déchets a mené à la contamination aux PCB du substrat rocheux fissuré se trouvant sous le site. En 1985, le Ministère a pris le site en charge pour entreprendre des travaux de restauration. En 1988, il a constaté que l'eau potable du village était maintenant contaminée, et il a fallu construire un pipeline pour transporter de l'eau potable aux résidents de Smithville à partir de la ville voisine de Grimsby. Les travaux de restauration se poursuivent, et le pipeline est encore utilisé aujourd'hui.
« Chemical Valley » (Sarnia)	2007 à aujourd'hui	À l'heure actuelle, 40 % environ de tout le secteur chimique du Canada se trouve à Sarnia. En 2007, Shell Canada a déclaré être intéressée à construire une nouvelle raffinerie de pétrole dans la région. En tant qu'entreprise du secteur privé, le projet proposé n'a été assujetti à aucune exigence de la *Loi sur les évaluations environnementales*. Toutefois, le 7 mars 2007, Shell s'est entendue volontairement avec le ministère de l'Environnement pour que le projet proposé soit assujetti à une évaluation environnementale. Shell Canada a retiré sa proposition et annulé le projet en 2008.	En raison du nombre élevé d'usines à Sarnia, la région souffre de niveaux élevés de pollution. En outre, le taux d'hospitalisation est beaucoup plus élevé à Sarnia qu'il ne l'est à London, qui est situé près de là. Les polluants atmosphériques à Sarnia ont été liés au problème d'asthme, au smog, au cancer et à des troubles de croissance. Les raffineries émettent aussi du mercure, du dioxyde de soufre et des composés organiques volatiles.

que les projets du secteur privé peuvent avoir sur l'environnement.

Évaluation environnementale menée pour des projets du secteur public et privé dans d'autres administrations

Dans toutes les autres administrations au Canada, les lois sur les évaluations environnementales requièrent la réalisation d'évaluations environnementales pour certains types de projets, sans égard à la question de savoir si le promoteur du projet provient du secteur public ou privé (voir l'**annexe 9** pour un résumé des plus grandes provinces). Ainsi :

- Les lois dans certaines administrations — comme le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le sud du Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse — dressent une liste des projets qui nécessitent la réalisation d'une évaluation. Ce sont notamment les mines, les carrières, les grands centres touristiques, les activités de transformation et le forage pétrolier.
- Dans d'autres administrations — comme la Saskatchewan, le Manitoba, le nord du Québec et le Nouveau-Brunswick — les lois énoncent des critères généraux compte tenu des caractéristiques d'un projet proposé (par exemple, l'endroit, l'impact sur des espèces rares ou en danger, l'émission probable de polluants) pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une évaluation.

À l'exception des projets d'électricité et de gestion des déchets, la *Loi sur les évaluations environnementales* en Ontario ne précise pas les types spécifiques de projets qui requièrent une évaluation, ni ne se sertelle de critères propres à un projet pour déterminer si une évaluation est requise. La question de savoir s'il y a lieu d'effectuer une évaluation environnementale repose plutôt sur celle de savoir qui est le promoteur du projet.

4.1.2 Les impacts potentiellement importants et à long terme des projets miniers ne sont pas évalués

L'Ontario est le plus grand producteur de minéral au Canada — représentant le quart de la production minérale totale au Canada. Or, elle seule n'exige pas la tenue d'une évaluation environnementale poussée avant qu'un projet minier ne soit entrepris. Il est possible qu'une évaluation environnementale soit exigée à l'égard de certaines composantes d'une mine, comme la construction d'une route menant à la mine ou les installations de production d'électricité de la mine, mais chaque composante est évaluée isolément.

Bien que les entreprises minières en Ontario doivent obtenir certaines approbations et certains permis — comme l'autorisation du ministère des Richesses naturelles et des Forêts et du ministère du Développement du Nord et des Mines de mener leurs activités sur des terres publiques — il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation approfondie de l'impact d'une activité minière pour déterminer si le projet devrait aller de l'avant. Cela fait contraste avec toutes les autres administrations au Canada. Ainsi :

- En 2014, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a rejeté une proposition de projet de mine d'or/de cuivre à ciel ouvert pour la deuxième fois après que l'évaluation environnementale eut déterminé que la mine aurait des effets préjudiciables graves sur la qualité de l'eau, les poissons et leur habitat, sur l'utilisation actuelle des terres et des ressources par certains groupes autochtones, et qu'elle aurait des effets cumulatifs préjudiciables graves sur la population d'ours bruns de South Chilcotin.
- En 2012, l'office des évaluations environnementales de la Colombie-Britannique a rejeté une proposition de projet de mine de cuivre/d'or en Colombie-Britannique au motif que l'évaluation environnementale avait démontré que ses risques potentiels à

long terme excédaient les bénéfices que la province pourrait en tirer. Les risques tenaient notamment dans l'impact potentiel sur une population unique — sur le plan génétique — de saumon sockeye et dans l'obligation provinciale potentielle à long terme à l'égard des coûts d'assainissement futurs.

Sur les 32 projets d'exploitation minière et projets connexes qui ont été lancés après l'adoption de la Loi et qui sont planifiés ou en production à l'heure actuelle, seulement huit ont fait l'objet d'une évaluation environnementale provinciale. Pour ces huit projets, les entreprises minières ont de leur gré effectué les évaluations parce que le projet était déjà soumis à une évaluation environnementale fédérale.

Les coûts environnementaux et financiers des projets miniers sont bien connus, et ils subsistent bien après que la mine a fermé ses portes. Plus particulièrement :

- L'exploitation d'une mine change en permanence le paysage naturel, par exemple, en raison du dénudement et de la submersion de terres fertiles. En outre, les déchets toxiques provenant des activités minières sont susceptibles d'entraîner une contamination de l'eau et du sol qui risque d'avoir un effet sur l'eau souterraine et de surface, la faune aquatique, la végétation et les animaux sauvages.
- La province assume à l'heure actuelle des coûts considérables de nettoyage de la contamination causée par des activités minières parce que des entreprises minières ne l'ont pas fait. Dans notre rapport de 2015 sur la gestion des sites contaminés, nous avons signalé que, sur les 10 sites contaminés engendrant les coûts d'assainissement les plus élevés pour la province, quatre sont d'anciens sites d'extraction du minerai devant faire face à des coûts d'assainissement estimés au total à 968 millions de dollars.

Le Ministère n'a pas évalué les impacts des 24 autres projets miniers sur l'environnement au sens de la Loi.

4.1.3 Les autres processus réglementaires ne peuvent remplacer une évaluation environnementale

Les projets du secteur privé peuvent devoir obtenir d'autres types d'approbations et de permis municipaux, provinciaux ou fédéraux avant d'entreprendre leurs activités. Toutefois, bien que nombre de ces projets soient aussi destinés à protéger l'environnement, nous avons noté que, même collectivement, ils ne donnent pas lieu au même niveau d'évaluation exhaustive que l'évaluation environnementale. La **figure 5** compare les facteurs pris en considération dans le cadre d'une évaluation environnementale avec ceux qui sont pris en considération dans d'autres approbations.

Bien qu'elles prennent en considération l'environnement naturel, de nombreuses autres approbations réglementaires pour des projets du secteur privé — comme les mines, les carrières, les usines de transformation et les raffineries — n'englobent pas tous les éléments d'une évaluation environnementale. Par exemple, si les exploitants d'usines de fabrication de produits chimiques doivent obtenir une approbation environnementale du Ministère pour émettre des contaminants dans le sol, l'air et l'eau, les approbations ne tiennent pas compte cependant des impacts sociaux, culturels et économiques des émissions.

RECOMMANDATION 1

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique devrait réviser et actualiser les obligations, énoncées dans la *Loi sur les évaluations environnementales*, de veiller à ce que les projets qui sont susceptibles d'avoir des impacts négatifs importants soient évalués, sans égard à la question de savoir si ces projets sont entrepris par le secteur public ou privé.

Figure 5: Comparaison entre le processus d'évaluation environnementale en Ontario et d'autres processus réglementaires

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Évaluations environnementales	Autres processus/ approbations réglementaires*
Quand faut-il obtenir une approbation?	Au cours de la planification du projet	Avant la construction ou l'exécution du projet, mais après sa planification
Quel est l'objectif global du processus?	S'assurer que les effets potentiels sur l'environnement sont pris en considération avant qu'un projet ne soit entrepris.	Établir des règles propres à certaines activités de manière à contribuer à la protection de l'environnement naturel et de la santé humaine.
L'évaluation prend-elle en considération : • des solutions de rechange au projet — c.-à-d. d'autres façons de répondre au besoin; • d'autres façons d'exécuter le projet — c.-à-d. différentes manières de réaliser le même projet?	Oui	Non
L'évaluation prend-elle en considération les effets potentiels sur les environnements naturels, sociaux, économiques, culturels et bâtis et la manière dont ils interagissent relativement à toute solution de rechange prise en considération?	Oui	Non (l'environnement naturel seulement)

* Parmi les autres approbations pourraient se trouver notamment les approbations de conformité environnementale, les permis de prélèvement d'eau, les permis requis pour exécuter des travaux sur des terres publiques, ou les permis d'avantages plus que compensatoires concernant les espèces en péril.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que les projets qui peuvent avoir un impact profond sur l'environnement devraient être évalués comme il se doit.

Le Ministère apportera des améliorations à court terme au programme d'évaluations environnementales dans les limites du cadre législatif actuel, et il incorporera les recommandations de la vérificatrice générale à ce travail. Pour effectuer des réformes profondes, comme le fait de désigner le secteur privé dans la loi, il faudrait apporter des modifications à la Loi. De telles réformes sont envisagées à titre d'améliorations à long terme.

Le processus d'évaluation environnementale est complexe, et tout changement met en cause un large éventail de ministères et d'intervenants externes. C'est pourquoi le Ministère procède de façon graduelle à la réforme, en examinant des manières d'améliorer le programme davantage et maintenant.

4.2 Aucune évaluation environnementale n'est effectuée à l'égard de nombreux plans et programmes gouvernementaux ayant des impacts majeurs de longue durée

La Loi prescrit que les propositions, les plans et les programmes liés à des activités du secteur public doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Seules des évaluations rationalisées ont été effectuées, et seulement pour des plans de gestion des forêts; aucune évaluation environnementale n'a été effectuée à l'égard d'autres plans

ou programmes gouvernementaux depuis le début des années 1990, lorsqu'Ontario Hydro a effectué et plus tard retiré une évaluation environnementale de son Plan de l'offre et de la demande. Le processus d'évaluation environnementale a fait ressortir les déficiences du plan, qui lui aussi a été mis de côté.

Aucune évaluation environnementale n'a été effectuée à l'égard de quelque proposition, plan ou programme gouvernemental récent que ce soit pour les motifs qui suivent :

- la Loi ne précise pas clairement les types de propositions, de plans ou de programmes du secteur public qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale;
- les textes législatifs se rapportant à de nombreuses initiatives gouvernementales dispensent expressément l'initiative et les activités connexes de l'obligation de faire l'objet d'une évaluation environnementale, minant ainsi les exigences énoncées dans la Loi.

Bien que les projets individuels qui sont mis en oeuvre dans le cadre de plans et de programmes gouvernementaux puissent nécessiter une évaluation environnementale, l'impact des plans et des programmes gouvernementaux peut être plus général et à plus long terme comparativement aux projets individuels. En conséquence, les plans et les programmes gouvernementaux justifient une évaluation approfondie qui va au-delà de ce qui est possible pour les projets individuels.

Les pratiques exemplaires font ressortir la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale des plans et des programmes gouvernementaux. L'International Association for Impact Assessment — une organisation phare dans les pratiques exemplaires liées aux évaluations environnementales — exige des évaluations stratégiques des plans énergétiques, de transport et d'aménagement urbain, des stratégies de changement climatique et des [*traduction*] « mesures qui toucheront un grand nombre de personnes ».

4.2.1 La *Loi sur les évaluations environnementales* n'indique pas en des termes clairs quels plans et programmes doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale

La Loi ne précise pas les types de propositions, plans et programmes du secteur public qui doivent faire l'objet d'une évaluation. En raison de ce manque de clarté, la décision de savoir si un plan ou programme gouvernemental requiert une évaluation est laissée à l'interprétation des ministères et organismes provinciaux qui proposent le plan ou le programme. En conséquence, le gouvernement n'a procédé à aucune évaluation environnementale lorsqu'il a voulu mettre en œuvre certains plans plus rapidement. Ainsi :

- Le ministère de l'Énergie n'a effectué aucune évaluation environnementale de son Plan énergétique à long terme de 2013 (le Plan énergétique). Notre audit de 2015 de la planification du réseau d'électricité a relevé des lacunes dans le Plan énergétique, notamment l'absence d'une analyse des solutions de rechange et la tenue de consultations insuffisantes des parties intéressées — il s'agit dans les deux cas de composantes clés d'une évaluation environnementale. Un plan énergétique précédent, le Plan intégré pour le réseau d'électricité de 2007, a été expressément exempté d'une évaluation environnementale dans un règlement pris sous le régime de la *Loi sur les évaluations environnementales*, le gouvernement étant d'avis que la planification des politiques ne doit pas faire l'objet d'une évaluation environnementale.
- Le Ministère n'a effectué aucune évaluation environnementale à l'égard de son programme de plafonnement et d'échange qui sera lancé en 2017 pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans le cadre de l'audit que nous avons effectué en 2016 à l'égard des initiatives sur le changement climatique du ministère (voir

la **section 3.02** du présent Rapport annuel), nous avons signalé que le Ministère n'avait pris en considération aucune solution de rechange, ni évalué les impacts sur les principales personnes intéressées avant d'adopter le modèle de plafonnement et d'échange. Il n'a pas évalué non plus l'impact économique potentiel du programme de plafonnement et d'échange sur les principales parties intéressées, telles les communautés rurales et du Nord et les Premières Nations, bien qu'il ait noté initialement la nécessité de procéder à une telle évaluation.

4.2.2 D'autres lois minent le rôle des évaluations environnementales

Ainsi que l'illustre la **figure 6**, diverses lois liées à de nombreuses initiatives gouvernementales dispensent expressément certains plans et toute activité s'y rapportant de l'obligation de faire l'objet d'une évaluation environnementale. Ces lois exigent quand même la tenue de consultations publiques, mais les processus ne nécessitent pas l'évaluation de tous les impacts environnementaux, ni des solutions de rechange. Ainsi :

- La *Loi de 2016 sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre en carbone* a dispensé le Plan d'action contre le changement climatique (le Plan d'action) du Ministère de la nécessité de faire l'objet d'une évaluation. Le Plan d'action énonce les plans du Ministère de réduire, au cours des cinq prochaines années au moins, les émissions de gaz à effet de serre au moyen des recettes tirées du programme de plafonnement et d'échange qui sera mis en œuvre en 2017.
- La *Loi de 2009 sur l'énergie verte* a accéléré le développement de sources d'énergie renouvelables en passant outre à nombre des processus de surveillance réglementaire et de planification habituels du gouvernement. L'une de ces exigences réglementaires était le processus d'évaluation environnementale. Depuis 2009, les projets d'énergie renouvelable sont dispensés des exigences relatives à la tenue d'évaluations environnementales.

Il en a découlé une impossibilité pour le public d'évaluer les options et de formuler des commentaires, ce qui a engendré chez lui des préoccupations à l'égard des développements de parcs éoliens. À l'heure actuelle, 92 municipalités ont adopté des résolutions en tant qu'« hôtes réticents » de développements de parcs éoliens. Ces résolutions n'ont pas le pouvoir de mettre un frein à un projet de construction de parc éolien, mais elles soulignent l'absence de consultations du public par le Ministère à cet égard. Les préoccupations du public à l'égard des parcs éoliens tiennent notamment dans la crainte relative aux effets du bruit sur la santé, à la dévaluation des propriétés et aux risques pour la faune. Ainsi, dans un rapport rédigé au mois de juillet 2016, Études d'Oiseaux Canada — se fondant sur des renseignements tirés d'une base de données qu'il a mise sur pied en collaboration avec l'Association canadienne de l'énergie éolienne, le Service canadien de la faune et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts de l'Ontario — a dit estimer que plus de 42 000 chauves-souris et plus de 14 000 oiseaux ont été tués par des éoliennes en Ontario au cours d'une période de six mois allant du 1er mai au 31 octobre 2015.

RECOMMANDATION 2

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique devrait réviser et clarifier l'esprit de la *Loi sur les évaluations environnementales* concernant les types de plans et de programmes gouvernementaux qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Ainsi qu'il est indiqué dans notre réponse à la recommandation 1, pour effectuer des

Figure 6: Lois qui dispensent les plans gouvernementaux d'une évaluation environnementale

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Nota : La *Loi sur les évaluations environnementales* prescrit que les entreprises, terme défini comme s'entendant « d'une entreprise ou d'une activité, ou d'un projet, d'un plan ou d'un programme relatifs à une entreprise exploitée ou à une activité exercée [...] par un ou plusieurs organismes publics ou par une ou plusieurs municipalités », doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Année	Loi	Plans non soumis à une évaluation environnementale dont il est fait mention dans la loi
2001	*Loi sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges*	La Loi prescrit ceci : Le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges énonce des directives sur l'utilisation des terres de manière que seules les utilisations qui maintiennent les fonctions écologiques de la zone soient permises.
2005	*Loi sur les zones de croissance*	La Loi prescrit ceci : Un plan de croissance n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Les plans de croissance sont des plans à long terme qui précisent où et comment la croissance devrait se produire dans une région, et qui contribuent à guider les investissements gouvernementaux.
	La Loi sur la ceinture de verdure	La Loi prescrit ceci : Le Plan de la ceinture de verdure n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Le Plan de la ceinture de verdure détermine les zones où il ne devait y avoir aucune urbanisation afin de protéger en permanence environ 1,8 million d'acres de biens-fonds écologiquement sensibles et agricoles dans la région du Golden Horseshoe.
2006	*Loi sur l'eau saine*	La Loi prescrit ceci : Un plan de protection des sources n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Les plans de protection des sources énoncent des politiques visant à réduire, à éliminer ou à gérer les risques connus aux sources d'eau potable.
2008	*Loi sur la protection du lac Simcoe*	Le Plan de protection du lac visant à protéger et à rétablir la santé écologique du lac Simcoe et de son bassin versant n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.*
2009	*Loi sur Metrolinx*	Les énoncés de politique sur la planification des transports publiés par le ministre des Transports et les plans directeurs des transports des municipalités ne sont pas des entreprises au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.*
2010	*Loi sur le Grand Nord*	La Loi prescrit ceci : Les déclarations de politique sur le Grand Nord et la stratégie et le plan d'aménagement du Grand Nord ne sont pas des entreprises au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Les déclarations de politique sur le Grand Nord et la stratégie d'aménagement du Grand Nord déterminent les endroits qui peuvent être développés et où les terres sont destinées à la protection du Grand Nord de l'Ontario.
2015	*Loi sur la protection des Grands Lacs*	Une initiative visant à protéger et à rétablir la santé écologique du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent approuvée sous le régime de la *Loi sur la protection des Grands Lacs* n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales.*
2016	*Loi sur l'atténuation du changement climatique et une économie sobre du carbone*	Le plan d'action du gouvernement visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et toute version révisée de celui-ci ne sont pas des entreprises au sens de la *Loi sur les évaluations financières.*

Année	Loi	Plans non soumis à une évaluation environnementale dont il est fait mention dans la loi
	Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie	Dans la mesure où un plan, une directive, une orientation ou tout autre document publié ou par ailleurs fourni en relation avec une planification énergétique à long terme est une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales*, cette entreprise est exempte de l'application de cette Loi.
	Loi sur la récupération des ressources et l'économie circulaire (Loi favorisant un Ontario sans déchets)	La Loi prescrit ceci : La Stratégie [pour un Ontario sans déchets : Vers une économie circulaire] n'est pas une entreprise au sens de la *Loi sur les évaluations environnementales*. La Stratégie pour un Ontario sans déchets vise à réduire les déchets et à accroître la réutilisation et le recyclage des déchets dans tous les secteurs de l'économie, etc.

réformes plus profondes, comme celle consistant à clarifier les types de plans et de programmes gouvernementaux qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, il faudrait modifier la Loi. De telles réformes sont envisagées à titre d'améliorations à long terme. Toutefois, le Ministère ne dispose pas du pouvoir décisionnel final dans les cas où d'autres lois dispensent certains plans et programmes de l'application de la *Loi sur les évaluations environnementales*.

4.3 Le caractère exhaustif de l'évaluation environnementale ne repose pas sur le risque que présente le projet pour l'environnement

Le public s'attend raisonnablement à ce que les projets qui présentent des risques accrus pour l'environnement fassent l'objet d'une évaluation environnementale poussée. Or, nous avons remarqué que ce n'est pas souvent le cas, puisque le choix entre une évaluation poussée ou une évaluation rationalisée dépend souvent de la taille d'un projet, de sa portée et de son coût plutôt que de son impact potentiel sur l'environnement.

4.3.1 Les projets qui comportent un risque accru ne font pas toujours l'objet d'une évaluation poussée

Les critères qui sont pris en considération pour déterminer si une évaluation poussée ou rationalisée s'impose pour un projet donné reposent principalement sur la taille de celui-ci, sa portée ou son coût. Dans un rapport publié en 2014, la Residential and Civil Construction Alliance of Ontario a indiqué que l'Ontario est la seule administration au Canada où le coût des projets d'infrastructure est l'un des principaux facteurs permettant de déterminer la mesure des exigences en matière de consultation publique et d'évaluation environnementale. Le recours à ces critères quantitatifs pour déterminer l'ampleur d'une évaluation signifie que d'autres facteurs pertinents qui pourraient probablement témoigner davantage de l'impact potentiel du projet — comme le niveau d'intérêt ou de préoccupation du public, ou le lieu potentiel — pourraient être mis de côté. Par opposition, en Saskatchewan, l'un des critères appliqué pour déterminer si une évaluation environnementale est requise est la possibilité qu'un projet suscite des préoccupations profondes chez le public à l'égard des [*traduction*] « changements environnementaux potentiels ».

Par exemple, les sites d'enfouissement ayant une capacité inférieure à 100 000 m^3 ne doivent faire l'objet que d'une évaluation rationalisée. Suivant ce critère, un petit site d'enfouissement situé dans une région urbaine très peuplée ayant le potentiel d'un impact important sur l'environnement et la santé de l'être humain ferait l'objet d'une évaluation

rationalisée, alors qu'un grand site d'enfouissement situé dans une région peu peuplée ayant un faible impact sur la santé de l'être humain serait soumis à une évaluation poussée.

Nous avons relevé des cas où des évaluations rationalisées ont été effectuées pour des projets qui ont un impact potentiel important sur l'environnement ou qui suscitent des préoccupations profondes chez le public. Dans l'exemple suivant, des membres du public ont demandé une évaluation poussée, faisant valoir qu'à leur avis, les risques importants associés au projet justifiaient une évaluation plus approfondie que celle qu'une évaluation rationalisée aurait entraînée.

En 2014, une évaluation rationalisée a été effectuée pour un poste de transformation de 230 kilovolts dans la moraine d'Oak Ridges — une zone protégée à l'échelle fédérale et provinciale, où des milliers d'espèces végétales et animales, 88 espèces à risque, et plus de 466 espèces rares que l'on retrouve principalement dans des moraines, ont été recensés. Le Ministère a reçu des demandes du public, dont de nombreuses provenaient de groupes environnementaux, en vue de la réalisation d'une évaluation poussée étant donné l'emplacement à risque élevé du projet. Les préoccupations relatives au projet tenaient notamment dans son impact potentiel sur la faune dans les zones délicates de la moraine et dans les fuites toxiques dans la ligne de partage des eaux ayant une incidence sur la qualité de l'eau de source. Le Ministère a refusé les demandes après avoir examiné des études présentées par le promoteur du projet et les auteurs de la demande. Et ce, en dépit de la documentation du Ministère relative à son examen, dans laquelle l'on a reconnu que les membres du public n'avaient pas eu une possibilité raisonnable d'évaluer les solutions de rechange potentielles au projet. Le promoteur de projet a par la suite soumis au Ministère des documents supplémentaires expliquant le choix de l'option. Un processus d'évaluation environnementale poussée aurait permis la tenue de consultations publiques élargies, davantage de documents et une participation accrue du Ministère.

RECOMMANDATION 3

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique devrait revoir et réviser ses critères pour déterminer s'il y a lieu d'effectuer une évaluation environnementale poussée ou rationalisée de manière que l'ampleur de l'évaluation corresponde au risque et à l'impact potentiel que présente le projet.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Le Ministère tient à travailler avec les promoteurs de projets assujettis à une évaluation rationalisée pour évaluer le risque et revoir les critères dans leurs documents d'évaluations rationalisées, au cours des examens quinquennaux de leurs documents. Ainsi, le risque environnemental dont un projet est assorti ira de pair avec le caractère exhaustif de l'évaluation environnementale requise. Le public sera consulté sur les changements qui doivent être apportés le cas échéant.

Le Ministère se penchera également sur les codes de pratique et les guides sur les évaluations environnementales pour déterminer s'il y a lieu de rédiger des directives supplémentaires sur la manière dont les promoteurs de projet doivent évaluer les risques découlant de leurs projets.

En tant qu'organisme moderne de réglementation, le Ministère estime que le niveau de risque environnemental et d'impact potentiel d'un projet est un facteur fondamental dans la détermination du niveau d'évaluation.

4.4 Le Ministère dispose de peu de renseignements sur le nombre et la qualité des évaluations rationalisées

La majorité des projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale en Ontario sont évalués

dans le cadre du processus rationalisé. Le Ministère participe peu à ces évaluations. S'il est chargé d'administrer la *Loi sur les évaluations environnementales*, il ignore cependant le nombre d'évaluations rationalisées qui sont effectuées chaque année, et il n'a pas l'assurance que ces évaluations sont effectuées régulièrement.

4.4.1 De nombreuses évaluations rationalisées sont effectuées à l'insu du Ministère

Le Ministère ne dispose d'aucune information sur le nombre d'évaluations rationalisées qui sont effectuées par les promoteurs de projet chaque année, ni même d'estimations à cet égard.

Le Ministère n'a connaissance des projets soumis à des évaluations rationalisées — qui représentent plus de 95 % de toutes les évaluations environnementales — que s'il en est informé par les promoteurs concernés. Au cours des cinq dernières années, les bureaux régionaux du Ministère ont reçu des renseignements se rapportant à 1 200 évaluations rationalisées environ.

Nous avons analysé les renseignements qui nous ont été fournis par les bureaux régionaux du Ministère concernant ces 1 200 évaluations rationalisées et comparé les résultats avec le nombre d'évaluations signalées par les promoteurs de projet. Nous avons relevé des cas où le nombre d'évaluations environnementales de portée générale rationalisées qui ont été effectuées par des promoteurs de projet était beaucoup plus élevé que celles dont le Ministère avait eu connaissance. S'il n'est pas au courant des évaluations, le Ministère n'a aucune possibilité de veiller à ce qu'elles soient effectuées régulièrement. Ainsi, le Ministère n'a été informé que de :

- 20 % (185) environ des 888 EE de portée générale que le ministère des Transports a menées au cours des cinq dernières années;
- 6 % (17) environ des 278 EE de portée générale qu'Infrastructure Ontario a menées au cours des cinq dernières années.

La politique du Ministère sur les évaluations rationalisées prescrit que le promoteur de projet doit informer le Ministère au début de l'évaluation environnementale et à la date à laquelle le rapport de l'évaluation environnementale est disponible pour examen. Nous avons constaté, dans le cadre de notre examen d'un échantillon d'évaluations rationnalisées dont le Ministère avait eu connaissance, qu'il arrivait souvent que le promoteur de projet n'avise pas le Ministère à des étapes clés de l'évaluation. Ainsi :

- Dans plus de 40 % des évaluations que nous avons examinées, le promoteur de projet n'a pas informé le Ministère qu'il entreprenait une évaluation environnementale.
- Dans presque 25 % des évaluations que nous avons examinées, le promoteur du projet n'a pas informé le Ministère que le rapport d'évaluation environnementale était disponible pour examen et commentaires du Ministère. Dans ces cas, le projet a été entrepris sans que le Ministère n'ait la possibilité de formuler quelque commentaire que ce soit.

Les membres du personnel du Ministère nous ont dit également que, dans certains cas, le Ministère a été mis au courant d'un projet d'évaluation environnementale de portée générale dans le cadre seulement de demandes de changement de catégorie provenant du public. Les membres du personnel des bureaux régionaux du Ministère ne disposaient d'aucune information sur le quart environ des 177 projets d'évaluation environnementale de portée générale pour lesquels le Ministère avait reçu des demandes de changement de catégorie au cours des cinq dernières années et demie. Dans ces cas, le promoteur de projet avait déjà effectué une consultation publique et dressé le rapport de l'évaluation avant que le Ministre ne soit informé du projet. Le Ministère a donc été privé de la possibilité de communiquer avec le promoteur de projet aux étapes initiales de l'évaluation pour s'assurer que tous les risques soient cernés et résolus.

Par exemple, le personnel d'un bureau régional du Ministère n'a pas été mis au courant à une étape

initiale d'un projet qui devait mener à l'élargissement d'une route située près d'une zone désignée à l'échelle provinciale comme étant d'intérêt naturel et scientifique. Le Ministère n'en a appris l'existence qu'après avoir reçu une demande de changement de catégorie. Un office de protection de la nature de l'endroit avait fait part de ses préoccupations au promoteur de projet tout au long du processus d'évaluation rationalisée, suggérant que des écopassages fauniques (structures qui permettent aux animaux de franchir en toute sécurité des obstacles posés par l'être humain) soient ajoutés à la conception du projet. Lorsque le promoteur de projet a refusé en raison des coûts supplémentaires, l'office de protection de la nature a présenté une demande de changement de catégorie. Ce n'est qu'après avoir examiné cette demande que le Ministère a exigé du promoteur de projet qu'il dresse un plan de sécurité des passages routiers pour animaux, surveille les espèces à risque, et réduise au minimum les impacts sur les zones délicates en consultant le ministère des Richesses naturelles et des Forêts ainsi que l'office de protection de la nature. N'eût été la demande de changement de catégorie, le Ministère n'aurait pas connu l'existence du projet, ni eu la possibilité de formuler des commentaires à cet égard.

RECOMMANDATION 4

Pour qu'il ait la possibilité de formuler des commentaires sur des projets qui sont soumis à une évaluation rationalisée, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) doit :

- communiquer clairement et publiquement l'obligation de l'informer qu'une évaluation environnementale est entreprise et qu'elle est achevée;
- évaluer l'opportunité d'imposer des pénalités aux promoteurs de projets, en particulier les municipalités ou les promoteurs de projets du secteur privé, qui n'informent pas suffisamment le Ministère à toutes les étapes requises d'une évaluation environnementale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale d'améliorer les pratiques relatives aux avis en ce qui concerne les évaluations environnementales rationalisées.

- Il est absolument essentiel que les promoteurs de projet satisfassent chaque fois aux exigences du processus d'évaluation rationalisée en donnant les avis requis au Ministère, au public et à d'autres ministères et organismes qui pourraient avoir un intérêt dans leurs projets. Le Ministère assure la présidence d'un comité qui réunit les propriétaires des documents sur les évaluations environnementales rationalisées, appelé Groupe de travail des promoteurs de projets assujettis à une évaluation environnementale de portée générale. Ce comité, qui se réunit plusieurs fois par année, offre une tribune ouverte de discussion des questions relatives au processus ou d'autres questions d'intérêt commun. En 2017, le Ministère discutera, par l'intermédiaire de ce comité, des avis requis afin de sensibiliser davantage les promoteurs de projet à leur obligation d'aviser le Ministère des processus d'évaluation environnementale. Nous effectuerons ce travail en même temps que nous donnerons suite aux engagements pris dans nos réponses aux recommandations 6 et 10, notamment d'améliorer les directives à l'intention des promoteurs de projet et la transparence publique en ce qui concerne les avis.
- Le Ministère dispose à l'heure actuelle d'outils dont il peut se servir lorsque les promoteurs de projet ne l'informent pas comme il se doit de leurs projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale. Ainsi, il peut habituellement informer et sensibiliser, mais il peut aussi utiliser des outils de conformité au besoin.

4.4.2 La surveillance des évaluations rationalisées est compromise par le manque de ressources et de direction

Chacun des cinq bureaux régionaux du Ministère compte entre un et trois employés qui sont chargés de coordonner l'examen des rapports d'évaluation environnementale. À la date de notre audit, chacun de ces employés des cinq bureaux régionaux était chargé de trois à 20 projets actifs. Ils étaient responsables également d'une gamme d'autres programmes, et le Ministère n'avait pas évalué les ressources dont ses bureaux régionaux avaient besoin pour assurer une surveillance adéquate du programme d'évaluation environnementale.

Dans le cadre de l'examen du programme qu'il a mené en 2005, le Groupe consultatif des évaluations environnementales a indiqué que, si des frais étaient perçus auprès des promoteurs de projets, ils pourraient servir à soutenir certains volets clés des évaluations environnementales qui étaient sous-financés. Il a indiqué que [*traduction*] « l'absence de frais prévus dans la Loi est très irrégulière, plus particulièrement compte tenu des importantes ressources ministérielles qui sont requises pour examiner des évaluations environnementales fort techniques et souvent complexes ». Il a recommandé d'imposer aux promoteurs de projet des frais de demande similaires aux droits d'usager imposés dans le cadre d'autres programmes, comme les approbations environnementales accordées sous le régime de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Le Ministère n'a pas donné suite à cette recommandation parce que les promoteurs de projet sont principalement des ministères provinciaux et des municipalités.

Dans l'ensemble, nous n'avons pu tirer aucune conclusion sur la mesure de la surveillance qu'exerce le Ministère à l'égard des 1 200 évaluations environnementales rationalisées environ sur lesquelles il a obtenu des renseignements au cours des cinq dernières années. En effet, le Ministère n'a pas fait le suivi de celles qu'il avait examinées. Notre examen d'un échantillon de ces évaluations rationalisées a indiqué que le personnel du Ministère n'avait évalué que la moitié de ces évaluations environ.

Le Ministère dispose d'un système de gestion de l'information pour assurer le suivi des évaluations environnementales, mais le personnel des bureaux régionaux n'a pas accès à ce système, qui ne doit être utilisé que par le personnel du bureau principal pour assurer le suivi des évaluations poussées et des évaluations rationalisées pour lesquelles le Ministère a reçu des demandes de changement de catégorie. Étant donné qu'ils ne peuvent utiliser ce système d'information pour surveiller les EE de portée générale, les bureaux régionaux assurent le suivi de tels projets de différentes manières : certains se sont servis de systèmes d'information conçus pour d'autres programmes (plus exactement, le système utilisé pour le programme d'approbations environnementales), tandis que d'autres ont mis au point leurs propres systèmes de tenue des registres.

Le bureau principal du Ministère n'a fourni aucune ligne directrice au personnel de ses bureaux régionaux pour s'assurer que les évaluations rationalisées — au moins pour les projets à risque accru — sont examinées de manière uniforme. Dans les trois régions que nous avons visitées, les employés nous ont dit qu'ils se servent de leur jugement pour déterminer quels projets doivent être examinés. En conséquence, nous avons relevé des écarts entre les régions au niveau des types de projets qui sont examinés. Ainsi, une région a déclaré que les membres de son personnel examinent rarement les évaluations concernant les terres publiques. Une autre région a indiqué qu'elle avait reçu l'« ordre interne » de ne pas examiner les évaluations pour les projets de transport. D'autres régions n'ont exclu expressément aucun type d'évaluation de la portée d'un examen. L'absence de directive générale provenant du bureau principal du Ministère a été soulignée par les membres du personnel des bureaux régionaux qui ont répondu au sondage de 2010 : [*traduction*] « en dépit du fait que nous représentons le Ministère pour tout le travail touchant les évaluations

rationalisées, il n'y a aucune communication ni direction provenant de Toronto [le bureau principal du Ministère] ».

RECOMMANDATION 5

Pour qu'il offre une rétroaction utile sur les évaluations environnementales rationalisées dans le cadre des projets à risque accru, le ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- élaborer des critères axés sur les risques à utiliser pour déterminer quelles évaluations environnementales rationalisées doivent être examinées;
- évaluer les niveaux de dotation actuels dans tous les bureaux régionaux et déterminer les ressources nécessaires pour effectuer les examens requis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale d'élaborer des critères fondés sur le risque aux fins de l'examen d'évaluations rationalisées.

- Le Ministère révisera les directives à l'intention du personnel qui prend part à des examens des évaluations environnementales, y compris les bureaux régionaux. Dans le cadre de ce travail, le Ministère incorporera des directives concernant l'ordre de priorité des examens par le Ministère des évaluations environnementales rationalisées, compte tenu du risque environnemental que présentent le projet et les conditions environnementales dans la région. Les directives à jour sont attendues en 2017.
- Le Ministère examinera continuellement sa charge de travail pour que les bureaux régionaux disposent des ressources nécessaires pour exécuter le programme d'évaluation environnementale. Par exemple, le Ministère a ajouté et réaffecté des ressources à l'intention des bureaux régionaux pour les aider à gérer les hausses de la charge de travail à court terme.

4.4.3 Les évaluations rationalisées ne sont pas toujours bien effectuées

Les examens des évaluations rationalisées qui ont été effectués par les membres du personnel des bureaux régionaux du Ministère ont permis dans de nombreux cas de relever des lacunes au niveau de l'évaluation environnementale effectuée par le promoteur de projet, ce qui confirme la nécessité pour le Ministère de fournir une rétroaction sur les évaluations rationalisées.

Dans notre examen d'un échantillon d'évaluations rationalisées, nous avons constaté que le Ministère a relevé des lacunes dans les trois quarts environ des évaluations qu'il a examinées. Ces lacunes ressortissent à l'insuffisance des consultations publiques et des consultations auprès des Autochtones, au manque de détails à l'appui de l'évaluation par le promoteur du projet de l'impact sur l'environnement, et à la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour atténuer l'impact sur l'environnement. Nombre de ces lacunes n'auraient autrement pas été relevées ni corrigées, puisque seule une demande faite par le public en vue de faire passer l'évaluation à la catégorie des évaluations poussées — ce qui se produit dans moins de 10 % des projets — aurait permis qu'elles soient cernées.

Le sondage que nous avons mené auprès des municipalités a confirmé également à quel point il importe que le Ministère prenne part au processus d'évaluation rationalisée. Par exemple, plus de la moitié des municipalités qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'elles ne possédaient pas à l'interne l'expertise nécessaire pour effectuer des évaluations dans le cadre des projets municipaux, et celles qui possédaient les ressources requises ont déclaré que le processus est « extrêmement subjectif » et que [*traduction*] « l'on pourrait donner davantage de directives pour aider le [promoteur de projet] à sélectionner la description de projet

qui convient ». Quelques-unes ont mentionné aussi que les employés du Ministère ont [*traduction*] « arrêté de répondre aux questions ou de donner des conseils sur le processus, les modalités et l'interprétation des lignes directrices » et que, lorsque des employés du Ministère ont été contactés, [*traduction*] « ils ont habituellement refusé de fournir des conseils, et ont indiqué qu'ils n'examineraient un projet que si le public faisait une demande de changement de catégorie ».

RECOMMANDATION 6

Pour veiller à ce que les évaluations rationalisées soient effectuées régulièrement, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- consulter les parties intéressées pour déterminer quels volets du processus d'évaluations rationalisées doivent faire l'objet de directives supplémentaires;
- donner aux employés des bureaux régionaux des directives claires sur leur obligation de fournir des conseils aux parties intéressées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

- En 2017, le Ministère, par l'intermédiaire du Groupe de travail des promoteurs de projet assujettis à une évaluation environnementale de portée générale, discutera des volets sur lesquels les promoteurs de projet ont besoin de directives supplémentaires du Ministère pour les aider dans le cadre des évaluations environnementales. Le Ministère se penchera également sur la question de savoir comment son programme actuel d'audit de la conformité des évaluations environnementales peut l'éclairer sur les volets sur lesquels il y a lieu de donner des directives supplémentaires aux promoteurs de projet.
- Le Ministère dispose aussi d'un comité interne pour les coordonnateurs régionaux d'évaluations environnementales dans les cinq bureaux régionaux, appelé Comité des coordonnateurs régionaux des évaluations environnementales. Ce comité offre à ses membres l'occasion de discuter en tout temps de leurs difficultés communes et des améliorations qui peuvent être apportées dans les examens par les régions des évaluations environnementales rationalisées. En 2017, le Ministère se servira de ce comité pour discuter du rôle consultatif que ses membres peuvent jouer auprès des promoteurs de projet, et des volets sur lesquels il pourrait être nécessaire de donner des directives supplémentaires au personnel régional pour l'aider à s'acquitter de ce rôle.

4.5 Les longs examens par le Ministère des demandes de changement de catégorie engendrent des retards inutiles dans le déroulement des projets

Le Ministère dépasse dans tous les cas les délais prescrits pour examiner et trancher les demandes du public en vue de faire passer une évaluation de la catégorie des évaluations rationalisées à celle des évaluations poussées. Les longs examens effectués par le Ministère causent des retards dans le déroulement des projets, ce qui entraîne des coûts financiers et autres pour les promoteurs de projet.

Les documents de politique sur l'EE de portée générale prescrivent certains délais dans lesquels le Ministère doit approuver ou refuser une demande de changement de catégorie (habituellement dans les 45 à 60 jours suivant la réception de la demande). Ainsi que le démontre la **figure 7**, au cours des cinq dernières années et demie, le Ministère a achevé ses travaux dans ces délais à quelques reprises seulement — dans moins de 5 % des 177 demandes — et a souvent dépassé ces délais de beaucoup.

Figure 7: Délai requis par le Ministère pour examiner les demandes de changement de catégorie, avril 2010 à janvier 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		Tous les examens[2]		
Types de projets[1]	Nombre de projets ayant fait l'objet requests	Objectif[3] (jours)	Nombre d'examens achevés dans les limites de l'objectif	Délai d'examen moyen (jours)
Travaux publics	3	66	0	149
EE de portée générale – gestion des forêts	14	45	2	94
Installations de transmission modestes	6	66	0	196
Projets d'infrastructure municipale	116	66	3	240
Parcs provinciaux et réserves de conservation	4	66	1	297
Réseaux de transports provinciaux	16	45	1	192
Projets correctifs de protection contre les crues et contre l'érosion	1	66	0	67
Projets d'intendance des ressources et de développement d'installations	16	66	1	152
Projets hydroélectriques	1	45	0	215
Total	**177**	**–**	**8**	**213**

1. Voir l'**annexe 5** pour des exemples de projets de chaque type.
2. Inclut un examen initial par les employés du Ministère jusqu'au niveau du directeur de la Direction générale et des examens par le sous-ministre adjoint, le sous-ministre et le ministre.
3. Les objectifs sont prescrits dans les documents de politique sur les évaluations environnementales de portée générale pertinents.

4.5.1 Les nombreuses étapes d'examens viennent prolonger les retards, sans toutefois ajouter une valeur au projet

Chaque demande de changement de catégorie visant les projets d'EE de portée générale est examinée par au moins une demi-douzaine d'employés du Ministère. Elle doit notamment franchir quatre étapes d'approbation — par le directeur, le sous-ministre adjoint, le sous-ministre et, enfin, le ministre pour approbation finale — après que l'auteur de l'examen formule la recommandation initiale d'approuver ou de rejeter la demande.

Si l'on se fie à l'analyse effectuée par le Ministère des délais écoulés dans l'examen de toutes les demandes reçues au cours des cinq dernières années et demie, le délai médian relatif à l'approbation du directeur a été de 80 jours, et les approbations subséquentes ont ajouté un autre délai de 110 jours. Nous avons examiné un échantillon de demandes de changement de catégorie et constaté que, dans toutes les demandes examinées sauf une, l'examen effectué après que le directeur a donné son approbation n'a pas changé substantiellement l'issue de l'examen. En effet, de manière générale, ces examens ont entraîné des changements au niveau du libellé grammatical ou la simple reformulation d'engagements déjà pris dans les évaluations.

La Loi permet au Ministre de déléguer au directeur le pouvoir d'approuver ou de refuser ces demandes. Or, le Ministère n'a délégué ce pouvoir que pour les projets se rapportant à la gestion des forêts, à l'électricité et à la gestion des déchets. En conséquence, le délai d'examen moyen pour les demandes de changement de catégorie se rapportant à des projets de gestion des forêts était environ

deux fois moins long que celui des autres types de projets d'EE de portée générale.

Dans l'examen du programme qu'il a effectué en 2005, le Groupe consultatif des évaluations environnementales a recommandé au Ministère de concevoir de nouvelles procédures permettant d'accroître l'efficience du processus d'examen des demandes de changement de catégorie, mais le Ministère n'en a pas tenu compte.

4.5.2 Les retards entraînent des coûts financiers pour les promoteurs de projets

Les promoteurs de projets donnant lieu à une EE de portée générale et d'autres personnes intéressées (comme les représentants du secteur de la construction) nous ont dit que les retards découlant du long examen par le Ministère entraîne des coûts financiers élevés. Ainsi, la Municipal Engineers Association (Association) — qui a élaboré le cadre d'EE de portée générale pour les projets d'infrastructure municipale — a déclaré dans son rapport annuel de 2015 que les longs examens du Ministère [*traduction*] « retardent inutilement d'importants projets d'infrastructure et ralentissent la croissance et le développement économique. La multitude de projets dans le cadre desquels un retard d'un an ne peut simplement être accepté est tout aussi importante, et les municipalités se voient alors forcées de prendre de mauvaises décisions ou des décisions coûteuses pour éviter une demande de changement de catégorie même si les préoccupations n'ont réellement aucun fondement. »

Le sondage que nous avons mené auprès des municipalités a confirmé les commentaires de l'Association. Plus de la moitié des répondants ont indiqué que, dans de nombreux cas où des projets ont été retardés en raison de demandes de changement de catégorie, le retard a eu un impact négatif sur la municipalité. Les municipalités ont indiqué que le retard hausse les coûts, notamment au titre des honoraires d'experts-conseils dont les services sont retenus [*traduction*] « pour traiter avec l'auteur de la demande et se pencher sur les commentaires du Ministère qui peuvent n'avoir aucun lien avec la demande sous-jacente »; de la hausse des coûts de construction si une saison de travaux de construction est perdue ou que des travaux doivent être effectués hors saison; et de la perte que subit le public du fait qu'il ne dispose pas de l'infrastructure en question lorsqu'il en a besoin. Ainsi :

- une municipalité a dit que les retards constamment causés par le Ministère —qui dépassent maintenant deux ans — dans la construction d'une artère routière avaient compromis sa capacité de planifier le budget des infrastructures et des immobilisations. La municipalité a déclaré qu'elle était sur le point de mettre en œuvre des mesures à court terme (dont le coût devrait dépasser un millions de dollars) qui, [*traduction*] « en bout de ligne, seront redondantes » lorsque l'artère routière sera construite.
- Une autre municipalité a déclaré que [*traduction*] « la demande de changement de catégorie peut aussi entraîner d'importants coûts en capital supplémentaires, notamment au titre de traitements visuels qui sont importants pour quelques personnes seulement ».

4.5.3 Les retards dans les examens effectués par le Ministère entraînent des coûts non financiers

Les retards dans l'examen par le Ministère des demandes de changement de catégorie ont aussi des impacts non financiers importants. Par exemple :

- Il a fallu au Ministère un an pour prendre une décision sur une demande de changement de catégorie relative à un projet de réalignement routier qui devait accroître la sécurité, améliorer la gestion des eaux pluviales et soutenir la croissance.
- Il a fallu au Ministère approximativement deux ans pour refuser une demande de changement de catégorie concernant des mesures

destinées à réduire la population du cerf de Virginie dans deux parcs provinciaux aux prises avec un problème de surpopulation de cette espèce. L'auteur de la demande s'opposait à l'abattage du cerf. Or, des études indépendantes montrent que la surpopulation du cerf a [*traduction*] « des effets dévastateurs de longue durée sur les forêts » (les cerfs fourragent, ce qui compromet la croissance de la végétation, d'où une diversité végétale réduite). Les mesures de réduction sont restées en suspens pendant deux ans, au cours desquels la population de cerfs s'est accrue dans les deux parcs. Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts nous a informés que le retard avait [*traduction*] « des effets néfastes nets sur l'écosystème du parc », notamment une diversité réduite des espèces végétales comme le ginseng et le trillium, et le déclin du couvert forestier.

RECOMMANDATION 7

Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit abréger les délais dans lesquels son processus d'examen des demandes de changement de catégorie se déroule de manière que cet examen n'entraîne aucun retard inutile dans la réalisation des projets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Le Ministère va revoir son processus de demande de changement de catégorie pour déterminer s'il est possible d'améliorer les délais en cause.

Les détails insuffisants dans la demande de changement de catégorie sur les préoccupations environnementales touchant le projet et la manière dont une évaluation environnementale poussée pourrait atténuer ces préoccupations ont une incidence sur la rapidité de l'examen du Ministère. Pour cette raison, dans le cadre des améliorations à apporter à court terme au programme d'évaluation environnementale, le Ministère rédigera des directives à l'intention du grand public qui viendront s'ajouter aux directives existantes sur la présentation de demandes de changement de catégorie.

Ces directives devraient être mises à la disposition du public pour commentaires en 2017.

4.6 Les impacts des projets sont mesurés isolément

4.6.1 Il n'existe aucune obligation de prendre en considération les effets cumulatifs des projets importants et complexes visés par des évaluations poussées

Les effets cumulatifs — à savoir l'impact combiné des activités passées, actuelles et planifiées à l'avenir dans une région, y compris les activités d'origine humaine et les processus naturels — ne sont généralement pas pris en compte dans la prise de décision du Ministère relative aux évaluations environnementales. Le Ministère encourage les promoteurs de projet à mesurer les effets cumulatifs d'un projet donné, mais il ne les y contraint pas. L'omission de mesurer ces effets cumulatifs peut donner lieu à l'approbation de projets sans que ne soient pris en considération tous les risques en cause.

Les promoteurs de projet n'ont pas mesuré les effets cumulatifs du projet dans 14 des 20 évaluations poussées qui ont été approuvées au cours des cinq dernières années. Ainsi qu'il en a été question dans la **section 2.3**, les projets assujettis à une évaluation poussée sont des projets complexes qui ont sur l'environnement des impacts dont la gestion est difficile.

Dans les cas où les promoteurs de projet ont mesuré les effets cumulatifs de leur projet, les résultats de l'évaluation ont confirmé à nouveau l'importance d'une telle mesure. Par exemple, l'évaluation

des effets cumulatifs d'un site d'enfouissement proposé a permis aux promoteurs du projet de constater qu'il était nécessaire de prendre des mesures d'atténuation supplémentaires. Au nombre de ces mesures, il fallait notamment contrôler les échéanciers des projets de construction afin de réduire la contamination au niveau de la qualité de l'air, du bruit et des eaux souterraines, et remettre en état les terres humides et les forêts endommagées par le projet.

D'autres administrations canadiennes — dont l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, et le gouvernement fédéral — forcent les promoteurs de projet à mesurer les effets cumulatifs des projets.

4.6.2 Les évaluations rationalisées ne prennent pas non plus les effets cumulatifs en considération

À l'exception de deux groupes de projets précis — les projets qui se rapportent à des parcs et des réserves de conservation provinciaux et à tout développement ou autre activité sur des terres publiques — le Ministère ne force pas les promoteurs de projet à mesurer les effets cumulatifs des projets qui sont assujettis à une évaluation rationalisée.

Dans l'examen d'un échantillon de projets soumis à une EE de portée générale rationalisée, nous n'avons trouvé aucune preuve que le Ministère a mesuré les effets cumulatifs dans son examen des documents d'évaluation environnementale. L'examen du programme effectué en 2005 par le Groupe consultatif des évaluations environnementales a en outre posé la question de savoir si les effets cumulatifs de tels projets sont suffisamment surveillés par le promoteur de projet ou le Ministère. Nous avons noté les exemples suivants où il y aurait eu lieu de mesurer les effets cumulatifs :

- **Contamination au mercure dans la communauté des Premières Nations de Grassy Narrows :** En 2014, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts a procédé à une EE de portée générale en vue de renouveler un plan permanent de gestion des forêts prévoyant une coupe à blanc près de la communauté des Premières Nations de Grassy Narrows. Une organisation non gouvernementale et la Première Nation de Grassy Narrows ont présenté ensemble une demande d'évaluation environnementale poussée au Ministère. La population de Grassy Narrows éprouvait des inquiétudes à l'égard de l'effet cumulatif de la coupe à blanc étant donné la situation actuelle de la contamination au mercure dans leur environnement local. Des études indiquaient que la coupe à blanc accroît le transfert du mercure dans les systèmes aquatiques.
- Le Ministère a refusé la demande d'une évaluation poussée, indiquant que le plan de gestion des forêts prévoyait des pratiques visant à réduire les activités associées à la dissémination du mercure, comme l'interdiction de coupe à blanc sur une distance de 30 mètres d'une étendue d'eau. Toutefois, nous avons noté que, mises à part ces pratiques exemplaires, le plan de gestion des forêts ne prévoyait aucune mesure de surveillance du mercure ou d'atténuation de la contamination.
- **Habitats fauniques fragiles :** En 2012, le gouvernement a annoncé qu'une nouvelle raffinerie de gaz serait construite à une distance de trois kilomètres d'une petite île où se trouvait de nombreuses espèces en danger — Patrimoine Canada l'a nommée l'un des 10 grands « endroits en danger » au Canada en 2013. L'île est reconnue également depuis au moins trois décennies par des organismes internationaux de protection de la faune comme étant une zone importante pour la conservation des oiseaux significative au niveau mondial. Le Ministère n'a pas mesuré l'impact sur cette région naturelle des effets combinés de la raffinerie de gaz proposée et :
  - d'une centrale énergétique déjà en place (adjacente à la raffinerie de gaz proposée);

Chapitre 3 • Section 3.06

- d'une importante usine de transformation qu'abritait déjà la petite île;
- d'une proposition d'installer sur l'île jusqu'à 27 éoliennes d'une hauteur de 50 étages.

Dans le cadre du processus d'évaluation environnementale de la nouvelle raffinerie de gaz, le Ministère a reçu trois demandes du public de changer la catégorie du projet pour qu'une évaluation poussée soit effectuée, citant les préoccupations liées à l'impact cumulatif des quatre projets sur la région à la fois petite et importante sur le plan environnemental. Toutes les demandes de changement de catégorie ont été refusées. Le Ministère a répondu que [*traduction*] « toute prise en considération des effets cumulatifs devrait avoir lieu dans les évaluations de projets futures ». Il a déclaré en outre que [*traduction*] « les projets éoliens ne sont pas évalués cumulativement avec d'autres sources à moins que celles-ci ne soient également des projets éoliens ».

Lors d'examens du programme effectués en 1992 et en 2005, l'on a recommandé au Ministère qu'il requière la prise en considération des effets cumulatifs dans les évaluations environnementales. En 2014, le Ministère a mis à jour ses lignes directrices sur les évaluations environnementales pour encourager les promoteurs de projet à inclure les effets cumulatifs dans les évaluations poussées et rationalisées, mais il n'a fourni aucune directive sur la manière d'y procéder. Le Ministère nous a informés qu'il travaille à l'heure actuelle à l'élaboration de lignes directrices destinées aux promoteurs de projet afin que ces derniers mesurent les effets cumulatifs de leurs projets, et destinées au personnel du Ministère lorsqu'il examine l'évaluation effectuée par un promoteur de projet. À la date de notre audit, le Ministère ignorait à quel moment le document d'orientation serait achevé, ou à quel moment la mesure des effets cumulatifs deviendrait une exigence.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer que les effets cumulatifs des projets sont mesurés ou pour réduire au minimum les dommages à l'environnement, le ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit achever le plus rapidement possible la rédaction de lignes directrices visant la mesure des effets cumulatifs des projets. Ces lignes directrices doivent :

- s'appliquer aux évaluations environnementales poussées et rationalisées;
- préciser les facteurs qui doivent être pris en considération aux fins de mesurer les effets cumulatifs;
- inclure des directives à l'intention du personnel du Ministère de manière qu'il mesure l'impact cumulatif des projets dans son processus décisionnel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Le Ministère tient à incorporer les effets cumulatifs dans le processus décisionnel lié aux évaluations environnementales.

Le Ministère met la dernière main à la rédaction de lignes directrices se rapportant à l'évaluation des effets cumulatifs d'un projet. À ce moment-ci, les lignes directrices devraient s'appliquer spécifiquement aux évaluations environnementales poussées, qui sont les projets qui présentent les risques les plus élevés et qui sont les plus susceptibles de contribuer aux effets cumulatifs. Les facteurs spécifiques recommandés pour l'examen par un promoteur de projet sont en voie de rédaction. Lorsque la version provisoire des lignes directrices sera achevée en 2017, elle sera affichée dans le Registre environnemental afin de permettre au public de formuler des commentaires avant qu'il ne soit finalisé et publié. Le Ministère prévoit travailler avec des intervenants clés, y compris des groupes de l'industrie, environnementaux et communautaires

et des communautés autochtones, avant de mettre la dernière main au guide.

4.7 Le public est désavantagé dans le processus d'évaluation

La Loi prescrit que des consultations publiques doivent être tenues tout au long du processus d'évaluation environnementale. Or, cette exigence est minée par le fait que certaines décisions clés concernant les demandes faites par le public relèvent du pouvoir discrétionnaire du Ministre, et qu'il n'existe aucun critère clair ni aucun organisme indépendant pour garantir l'objectivité de telles décisions, en particulier :

- la question de savoir dans quels cas il y a lieu de faire droit aux demandes du public de changer de catégorie les évaluations rationalisées, qui donnent lieu à des consultations publiques minimes, pour qu'elles relèvent de la catégorie des évaluations approfondies, lesquelles prévoient la tenue de vastes consultations publiques;
- la question de savoir dans quels cas il y a lieu de faire droit aux demandes du public en vue de la tenue d'audiences pour des évaluations poussées (puisqu'il n'y a aucune possibilité d'audience dans le cas des évaluations rationalisées).

En outre, le public pourrait ne pas être suffisamment informé de la plupart des projets, de sorte qu'il ne peut participer pleinement au processus d'évaluations environnementales.

4.7.1 Il n'y a aucun critère clair ni aucun organisme indépendant chargé de veiller à ce que les décisions sur les demandes publiques soient prises objectivement

Les modifications législatives apportées en 1996 ont donné au Ministre un pouvoir discrétionnaire unilatéral à l'égard des décisions clés se rapportant aux demandes publiques, comme la question de savoir s'il y a lieu de passer d'une évaluation rationalisée à une évaluation poussée ou celle de savoir quelles évaluations environnementales doivent être renvoyées à la tenue d'une audience publique. En conséquence, le processus d'évaluation environnementale est exempt de deux mécanismes importants permettant que les décisions sur les projets soient prises objectivement et que l'environnement soit protégé:

- **Il n'existe aucun critère précis pour orienter la prise de décision :** Les facteurs que le Ministère prend en considération dans l'examen des demandes publiques en vue de la tenue d'une évaluation poussée ou de la tenue d'une audience publique par le Tribunal de l'environnement sont en grande partie subjectifs — par exemple, la question de savoir si la demande [*traduction*] « est fondée » ou si elle [*traduction*] « vise à retarder le déroulement du projet », ou de savoir si l'audience [*traduction*] « constituera une sage utilisation des ressources ».

  L'examen du programme effectué en 2005 par le Groupe consultatif des évaluations environnementales a suscité des réserves aussi sur l'absence de critères clairs aux fins de trancher ces demandes du public. Le Comité a déclaré que le processus d'évaluation environnementale était devenu imprévisible en raison des incertitudes entourant la question de savoir si un projet peut faire l'objet d'une évaluation poussée plutôt que rationalisée ou être renvoyé au Tribunal. Le gouvernement a reconnu l'importance des audiences publiques lorsqu'il a initialement proposé la Loi, soulignant les avantages que présente un lieu de discussion et de compromis des divers points de vue. Un tel processus permet une participation accrue du public, puisque les promoteurs de projet ne disposent pas tous des ressources requises pour prendre part à un processus de consultations publiques élargi ou ne sont pas tous enclins à le faire.
- **Il n'y a pas d'organisme indépendant chargé de solliciter la participation du**

public et de fournir des conseils impartiaux : L'examen du programme effectué en 2005 a suscité des préoccupations également qui sont liées à l'absence d'un organisme consultatif indépendant, en dépit du fait que la Loi autorise le Ministre à nommer des comités consultatifs. De 1983 à 1995, le Comité consultatif des évaluations environnementales (le Comité) a agi comme organisme impartial et a donné des conseils au Ministre — et sollicité fréquemment la participation du public — sur des projets controversés et des problèmes systémiques, notamment cerner la nécessité de procéder à une réforme législative possible. Le Comité a été démantelé lorsque le gouvernement a apporté d'importantes modifications législatives et administratives au programme d'évaluation environnementale en 1996. Le Tribunal de l'environnement pourrait agir en cette qualité, mais le Ministre a pour tâche de décider dans quels cas le Tribunal devrait prendre part au processus — et il a renvoyé deux projets seulement au Tribunal depuis 1998.

Les demandes publiques sont rejetées dans des projets controversés

Le public a exprimé ses préoccupations à l'égard de la tendance manifeste du Ministère à refuser presque toutes les demandes publiques. En effet, au cours des cinq dernières années et demie, le Ministère a refusé toutes les demandes de changement de catégorie sauf une dans le cadre des 177 évaluations rationalisées. En outre, les 190 demandes d'audience se rapportant à quatre projets ont été refusées au motif notamment que le Ministère était satisfait de la manière dont le promoteur du projet se conformait au cadre de référence convenu et que le processus avait permis d'atténuer les préoccupations qui avaient pu être soulevées. La décision du Ministère de refuser certaines de ces demandes pourrait être justifiée étant donné le niveau de preuve produite. Nous avons cependant relevé les cas suivants, où le processus décisionnel aurait pu tirer profit de l'existence de critères plus précis de manière que le public ait confiance dans la décision du Ministère, ou du fait d'avoir un organisme indépendant habilité à trancher des questions controversées :

- Entre 2005 et 2008, le Ministère a reçu 12 demandes de la ville de Mississauga, du médecin hygiéniste de la région de Peel, du médecin hygiéniste de la ville de Toronto et de divers citoyens et groupes de citoyens en vue de la tenue d'une évaluation poussée à l'égard de la centrale au gaz proposée à Mississauga. Les auteurs des demandes craignaient l'impact potentiel des émissions sur l'état de santé des personnes et sur l'environnement avoisinant. Le Ministère a refusé toutes les demandes, déclarant que [*traduction*] « les impacts sur la santé ont été évalués dans une mesure acceptable ». L'opposition publique soutenue au projet en raison d'inquiétudes perçues non résolues a en bout de ligne mené à la décision du gouvernement d'annuler le projet de centrale, ce qui a engendré un coût que nous avons estimé à 275 millions de dollars environ (voir notre Rapport spécial de 2013 sur les coûts d'annulation de la centrale de Mississauga). Des documents remontant à la fin des années 1970 ont reconnu l'importance des évaluations environnementales dans la résolution de différends et l'acceptation accrue par le public des décisions. Des experts dans le domaine des évaluations environnementales ont même prévenu que [*traduction*] « sans un examen complet et honnête des enjeux politiques, émotifs et techniques associés à un projet donné, l'hostilité et le ressentiment du public ... pourraient bien sonner le glas [de celui-ci] ».
- Le Ministère a reçu à l'égard d'une usine de production d'énergie à partir de déchets 185 demandes d'audience publique faisant état de préoccupations relatives aux impacts du projet sur la qualité de l'air et de l'eau, à

l'absence de transparence du processus, aux engagements insuffisants de la part du promoteur de projet concernant la surveillance des émissions, et à la nécessité de procéder à une évaluation des effets cumulatifs. Le Ministère a refusé toutes les demandes, déclarant qu'il était [*traduction*] « convaincu que les préoccupations avaient été atténuées ou qu'elles le seraient grâce aux conditions dont l'approbation de l'EE serait assortie ».

Le Ministère a approuvé l'évaluation environnementale en 2010, et l'usine a entrepris ses activités au mois de février 2015. Au mois de mai 2016, des représentants de l'usine ont indiqué que les émissions de dioxines et de furane — des sous-produits toxiques provenant de la combustion de déchets dépassaient de près de 12 fois les limites imposées par le Ministère. Le promoteur de projet a fermé une partie de l'usine pendant que le Ministère a ordonné à ce dernier de lui soumettre un plan en vue de faire enquête sur la cause de ce dépassement. L'enquête a permis de constater qu'un problème opérationnel avait compromis l'équipement de contrôle de la pollution de l'établissement.

Dans ce cas, la tenue d'une audience publique aurait permis un examen plus serré de la preuve produite par le promoteur de projet afin de déterminer si ses mesures seraient suffisantes pour maintenir les émissions dans les limites fixées.

Les avantages pour l'environnement de tenir une audience publique étaient évidents dans l'un des derniers projets renvoyés à la tenue d'une telle audience. En 1990, des citoyens ont exprimé leurs inquiétudes concernant une usine proposée de traitement de déchets dangereux. L'audience publique a permis de déterminer que de telles activités auraient contaminé 1 200 hectares d'eaux souterraines et auraient nécessité des travaux de remédiation qui auraient coûté des centaines de milliers de dollars. Le projet a été rejeté par le comité qui a tenu l'audience.

D'autres administrations disposent d'organismes consultatifs indépendants

Si le pouvoir discrétionnaire ministériel n'est pas exclusif à l'Ontario, d'autres administrations — comme le Québec, le Manitoba, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et le gouvernement du Canada — disposent toutefois de processus et de critères grâce auxquels il est possible de prendre une décision plus objective sur les projets ou les plans qui devraient être faire l'objet d'un examen par un comité ou un organisme indépendant. Ainsi :

- dans le Nord du Québec, les évaluations environnementales sont examinées par des commissions composées de représentants des Premières Nations et des gouvernements provincial et fédéral. Le ministère prend la décision finale sur le projet compte tenu des recommandations formulées par ces commissions.
- Au Manitoba, le public peut demander que des projets soient soumis à la Commission de protection de l'environnement en vue de la tenue d'une audience publique. La Commission, formée de membres indépendants qui ne peuvent occuper un emploi auprès d'un palier de gouvernement, quel qu'il soit, tient les audiences, examine la preuve et présente au ministre un rapport contenant une recommandation sur la manière de procéder. Le ministre prend une décision finale sur le projet.
- Dans le processus d'évaluation environnementale fédéral, le Ministère peut renvoyer l'évaluation environnementale d'un projet à un groupe d'examen composé d'experts indépendants qui effectuent une évaluation environnementale et doivent tenir des audiences publiques.

L'International Association for Impact Assessment affirme que, pour qu'il soit crédible, le processus d'évaluation environnementale devrait être assujetti à une vérification et à des contrôles indépendants. En outre, la [*traduction*] « facilitation de la participation du public par un facilitateur neutre accroît l'impartialité du processus. Elle accroît aussi

la confiance du public pour ce qui est d'exprimer son opinion et pour ce qui est de réduire les tensions, le risque de conflits entre les participants, et les possibilités de corruption ».

RECOMMANDATION 9

Pour que les décisions concernant les évaluations environnementales soient appropriées et transparentes, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- clarifier les critères applicables à l'égard de la prise d'une décision par le Ministère sur les demandes publiques d'évaluation poussée ou d'audience publique;
- déterminer s'il y a lieu de constituer un organisme indépendant chargé de formuler des conseils objectifs sur les enjeux propres à un projet et systémiques au besoin, surtout pour des projets considérés comme ayant un impact profond sur l'environnement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale de clarifier les critères pris en compte dans la décision d'accueillir ou de rejeter une demande de changement de catégorie et une demande en vue de la tenue d'une audience, selon le cas.

Afin d'améliorer le programme d'évaluation environnementale à court terme, le Ministère s'engage à revoir les codes de pratiques et à consulter les intervenants clés pour déterminer s'il y a lieu de clarifier davantage ces documents.

Pour les questions se rapportant spécifiquement à un projet, il existe deux mécanismes : premièrement, le Tribunal de l'environnement (le Tribunal) a le pouvoir de prendre des décisions se rapportant à un projet donné dans le cas d'un renvoi par le Ministre. Deuxièmement, l'article 31 de la *Loi sur les évaluations environnementales* permet au Ministre de constituer un comité consultatif sur toute question se rapportant à l'administration de la Loi et donne au Ministre une bonne marge de manoeuvre pour demander des conseils, des points de vue et des opinions. Le Ministère déterminera l'efficacité de ces mécanismes.

4.7.2 Le public n'est pas pleinement informé des projets

Des représentants de groupes environnementaux nous ont dit qu'il est souvent difficile pour le public de connaître l'existence de projets donnant lieu à une EE de portée générale rationalisée étant donné l'absence d'un registre en ligne centralisé de tels projets. Les promoteurs de projet sont tenus d'informer le public de leurs projets et des évaluations environnementales qui s'y rapportent par la voie d'avis dans les journaux locaux et de publipostage. Certaines des municipalités ayant pris part à notre sondage ont aussi indiqué qu'un avis plus centralisé et plus systématique pourrait convenir davantage. Par exemple, une municipalité a déclaré que le système d'avis devrait être [*traduction*] « modernisé de manière à […] maximiser l'efficience de la communication et à hausser le taux de réponse. Les promoteurs de projet sont encore ceux qui doivent engager des coûts et publier dans un journal des avis publics qui pourraient faire en sorte que quelques personnes seulement soient informées d'un projet ».

La Loi prescrit que le Ministère doit rendre la documentation pertinente sur des projets accessible au public sur demande. Or :

- si le site Web du Ministère contient des renseignements sommaires en ce qui concerne des évaluations poussées, il n'inclut aucun renseignement détaillé sur les projets. Ces renseignements détaillés sont tenus dans des dossiers papier (au bureau principal du ministère à Toronto) et sont accessibles uniquement si le Ministère reçoit une demande, de sorte que les membres du public doivent d'abord être informés de leur droit de le faire. Le site Web du Ministère n'informe pas le public de

son droit et ne fournit aucune instruction sur la manière de présenter une telle demande.

- Ainsi que nous l'avons mentionné à la **section 4.4.1**, le Ministère dispose de renseignements incomplets sur les évaluations rationalisées. Il n'est donc pas en mesure de fournir des renseignements sur les projets au public.

Par suite de l'examen du programme effectué en 2005, il a été recommandé au Ministère de créer un site Web [*traduction*] « pour permettre aux promoteurs de projet et aux parties intéressées de suivre par voie électronique l'état d'avancement du dossier en question (par exemple, l'examen par le Ministère ou la demande de changement de catégorie) et d'accéder à des renseignements ou à une documentation connexe sur le dossier, et à d'autres documents se rapportant au programme d'évaluation environnementale ». Bien que le Ministère ait créé un site Web pour le nombre peu élevé d'évaluations poussées, ce site Web ne renferme aucun renseignement ni sur les évaluations rationalisées, ni même sur celles pour lesquelles il a reçu des demandes de changement de catégorie.

En comparaison, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Colombie-Britannique et l'Alberta maintiennent chacun une base de données en ligne des projets qui ont été approuvés et de ceux qui sont soumis à l'heure actuelle à une évaluation environnementale. Ces bases de données en ligne renferment également des documents et études ministériels pertinents. En outre, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont aussi des cartes interactives des projets. Les membres du public peuvent aussi choisir de recevoir automatiquement des renseignements sur des projets qui ont été proposés.

RECOMMANDATION 10

Pour permettre au public de participer pleinement au processus d'évaluation environnementale, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit actualiser son site Web de manière que le public ait accès à tous les renseignements pertinents — y compris sur l'état d'avancement — à l'égard de toutes les évaluations environnementales.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Les possibilités de participer offertes au public sont essentielles au programme d'évaluation environnementale. Les idées, les questions et les préoccupations du public et des communautés autochtones sont des facteurs utiles dans la planification de l'évaluation environnementale par le promoteur de projet et dans le processus décisionnel du Ministère.

Le Ministère examinera des manières d'être davantage transparent lorsqu'il fournit des renseignements sur les évaluations environnementales, notamment par la voie de sites Web. À cette fin, le Ministère travaillera avec les promoteurs de projet, par l'intermédiaire du Groupe de travail des promoteurs de projets assujettis à une évaluation environnementale de portée générale, et dans le cadre des examens quinquennaux de leurs documents d'évaluation rationalisée, pour discuter de manières d'améliorer l'accès en ligne à des renseignements sur les évaluations environnementales. Le Ministère procède à l'heure actuelle à un examen ciblé de la *Charte des droits environnementaux*, qui portera notamment sur les exigences en matière de consultation se rapportant aux évaluations environnementales.

4.8 Il n'existe aucun moyen de savoir si les évaluations sont efficaces

Le Ministère ne peut déterminer si le processus d'évaluation environnementale permet de prévenir

ou d'atténuer les impacts néfastes sur l'environnement des projets visés par une évaluation, car il :

- ne dispose d'aucun moyen efficace de s'assurer que les projets sont mis en œuvre ainsi qu'il était planifié;
- n'a mis en place aucune mesure d'évaluation des résultats des évaluations environnementales.

4.8.1 Les processus postérieurs à l'évaluation ne suffisant pas à s'assurer que les projets sont mis en oeuvre ainsi qu'il a été planifié

Aucune inspection sur les lieux par le Ministère à l'étape de la conception du projet

Le Ministère ne procède à aucune inspection sur le terrain à l'étape de la construction ou du déroulement du projet pour déterminer si celui-ci est mis en oeuvre conformément aux engagements pris par les promoteurs du projet ou aux conditions imposées par le Ministère.

La politique du Ministère prescrit que ceux parmi ses employés qui effectuent les inspections sur le terrain sont chargés de faire appliquer diverses lois, y compris la *Loi sur les évaluations environnementales*. Or, nous avons posé des questions aux inspecteurs dans les trois régions où nous nous sommes rendus, et aucun d'eux n'était allé à quelque moment que ce soit sur les lieux d'un projet visé par le processus d'évaluation poussée ou rationalisée pour déterminer si ce projet se conformait aux engagements pris et aux conditions dont l'évaluation environnementale était assortie. Au cours des cinq dernières années, le Ministère a inspecté un seul des 20 projets qui avaient été soumis à une évaluation poussée, et aucun des projets visés par une évaluation rationalisée.

Le Ministère nous a dit que les inspections n'étaient pas nécessaires parce que les évaluations environnementales sont un processus de panification, et lorsque des approbations environnementales subséquentes sont accordées — par exemple, celles qui sont accordées sous le régime de la *Loi sur la protection de l'environnement* — elles sont suivies d'inspections visant à garantir la conformité aux conditions d'approbation. Toutefois, le Ministère n'a en place aucun moyen établi de faire en sorte que les approbations environnementales subséquentes prévoient les mesures d'atténuation dont il a été convenu dans l'évaluation environnementale

Nous avons également noté ce qui suit :

- Les approbations environnementales prévues dans la Loi sur la protection de l'environnement ne sont requises que pour les projets qui entraînent l'émission de polluants. Les projets routiers par exemple, même s'ils doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, ne nécessitent aucune approbation environnementale subséquente. La moitié des évaluations environnementales poussées qui ont été faites au cours des cinq dernières années n'ont nécessité aucune autre approbation environnementale. En outre, le Ministère n'inspecte pas de tels projets afin de déterminer si les promoteurs de projet se conforment à leurs engagements et aux conditions de l'évaluation environnementale après l'approbation de l'évaluation environnementale.

  Ainsi, en 2010, le Ministère a approuvé l'évaluation environnementale se rapportant au prolongement d'une autoroute qui devait franchir des terres écosensibles dans la Ceinture de verdure de l'Ontario et la moraine d'Oak Ridge. En raison de la complexité du projet, le Ministère a imposé 20 conditions d'approbation. En effet, il a exigé notamment que soient dressés des plans et des rapports de surveillance technique allant de la surveillance des eaux de surface à l'élaboration de plans de restauration de la végétation. Aucune approbation environnementale n'était requise pour le projet. En 2015, un office de protection de la nature a informé le Ministère que le promoteur de projet avait modifié la conception qui avait été approuvée dans l'évaluation environnementale. L'office de protection de la nature éprouvait des inquiétudes à l'égard

des impacts de ces changements. Après que le Ministère eut été informé de la question, le promoteur de projet a tenu des consultations supplémentaires auprès de l'office de protection de la nature pour en arriver à une conception plus appropriée. Si l'office de protection de la nature n'avait pas relevé ces problèmes, ceux-ci n'auraient pas été résolus.

- Les inspections prévues dans la *Loi sur la protection de l'environnement* sont entreprises après le début des activités de l'établissement — qui causent potentiellement un préjudice environnemental — et non à l'étape des travaux de construction.
- Dans notre audit de 2016 du programme des approbations environnementales du Ministère (voir la **section 3.05** du présent rapport annuel), nous avons constaté que le Ministère inspecte annuellement très peu de pollueurs ontariens. Plus exactement, notre audit nous a permis de constater que le Ministère n'était pas au courant de nombreuses activités polluantes et que, sur celles dont il connaissait l'existence, il en avait inspecté moins de 10 % annuellement.

Nous avons noté que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec effectuent des inspections de conformité des évaluations environnementales approuvées.

Le Ministère ne surveille pas l'impact véritable des projets approuvés

Toutes les évaluations poussées requièrent que les promoteurs de projet fournissent au Ministère des renseignements sur les impacts du projet sur l'environnement. Or, dans quatre des 20 projets qui ont été soumis à une évaluation poussée au cours des cinq dernières années, le Ministère ne s'est pas assuré que les promoteurs de projet fournissent ces données ainsi qu'ils y sont tenus. Au mois d'août 2015, le Ministère a constaté qu'au cours des quatre années passées, aucun rapport n'avait été soumis pour ces projets. L'un de ceux-ci était l'agrandissement d'un site d'enfouissement qui a été approuvé en 2010. La municipalité devait présenter au Ministère des rapports annuels énonçant les résultats du prélèvement d'échantillons d'eau, mais elle ne l'a pas fait pendant quatre ans. Les rapports qu'elle avait omis de remettre au Ministère et qu'elle a finalement présentés à la demande de ce dernier ont révélé que la municipalité n'avait prélevé que le tiers des échantillons d'eau requis.

En outre, les promoteurs de projet qui procèdent à des évaluations rationalisées ne sont pas tenus de fournir au Ministère des données sur les impacts du projet sur l'environnement à moins qu'ils ne s'engagent à fournir ces renseignements. Ceux-ci figureraient dans le rapport final d'évaluation environnementale. Or, nous avons constaté que, dans plus du tiers des évaluations rationalisées que nous avons examinées, le Ministère n'avait pas reçu le rapport d'évaluation final.

L'International Association for Impact Assessment affirme que l'évaluation environnementale n'a guère d'utilité si elle n'est assortie d'aucune surveillance postérieure à l'approbation de l'impact d'un projet sur l'environnement, car les résultats et les conséquences de la décision d'approuver le projet demeureront inconnus. Le Canada et le Québec exigent en outre que les promoteurs de projet présentent des rapports de suivi dans lesquels ils expliquent comment le processus d'évaluation environnementale a aidé à réduire les impacts sur l'environnement.

RECOMMANDATION 11

Pour évaluer l'efficacité des évaluations environnementales, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit faire en sorte qu'il :

- reçoive et analyse les renseignements sur l'impact réel de tous les projets évalués aux étapes de ces projets qui suivent l'évaluation environnementale;

- compare les renseignements sur les impacts du projet avec les impacts décrits dans l'évaluation environnementale et assure le suivi de tout écart marqué.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Il reconnaît qu'il peut en faire davantage pour s'assurer que les évaluations environnementales évaluent et planifient effectivement les impacts potentiels d'un projet.

- Le Ministère envisagera la prise de mesures supplémentaires en vue d'améliorer les pratiques de surveillance des effets d'un projet après l'évaluation environnementale. Ces mesures pourraient consister notamment à recourir à des outils existants, par exemple à assortir l'approbation d'une évaluation environnementale de conditions et à renforcer nos processus opérationnels internes pour relier entre eux l'évaluation environnementale et les programmes d'approbation d'évaluations environnementales.
- Le Ministère va revoir ses pratiques et procédures internes concernant l'examen et le suivi des rapports de conformité des promoteurs de projet pour y trouver des moyens d'améliorer l'analyse par le Ministère des impacts véritables comparativement aux impacts prévus.

4.8.2 Les évaluations sont coûteuses et prennent beaucoup de temps, mais le Ministère ne dispose pas de mesures du rendement permettant d'évaluer leurs résultats

Étant donné que les évaluations environnementales nécessitent beaucoup de temps et d'argent, pour le Ministère et pour les promoteurs de projet, il est particulièrement important de faire en sorte que ces ressources engendrent des résultats environnementaux améliorés. Voici certains exemples du coût et du temps requis :

- Les 20 évaluations poussées qui ont été approuvées au cours des cinq dernières années se sont déroulées en moyenne sur près de cinq ans, de la présentation du cadre du référence à l'approbation de l'évaluation environnementale. Dans un rapport publié en 2014, la Residential and Civil Construction Alliance of Ontario a déclaré qu'il avait fallu en moyenne 26 mois pour réaliser les évaluations rationalisées dans le cadre de projets d'infrastructures municipales.
- Les experts-conseils en environnement — qui effectuent les évaluations environnementales pour le compte des promoteurs de projet — nous ont dit que les coûts varient de 100 000 $ à 200 000 $ pour les évaluations rationalisées, et d'un million de dollars à six millions de dollars pour les évaluations poussées.

En dépit du temps et des sommes d'argent considérables qui sont investis dans les évaluations environnementales, le Ministère n'a pas déterminé si cet investissement a engendré les meilleures solutions — ou ne serait-ce que de bonnes solutions — pour l'environnement et la communauté. Nous avons remarqué que d'autres administrations ont mis en place des mesures qui les aident à déterminer l'efficacité de leurs stratégies aux fins de réaliser leurs objectifs. Ainsi :

- L'Office des évaluations environnementales de la Colombie-Britannique (l'Office) assure le suivi et fait rapport du pourcentage d'examens qui sont achevés dans les délais d'origine législative. En outre, pour déterminer s'il assure une surveillance suffisante des projets une fois qu'ils sont approuvés, l'Office consigne le nombre d'inspections de conformité qui sont achevées à l'égard des projets approuvés, et le pourcentage des rapports de conformité des promoteurs de projet qui sont examinés par le personnel de l'Office et affichés en ligne dans les six semaines qui suivent leur réception.

- Un peu comme cela se produit en Colombie-Britannique, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence), un organisme fédéral, fait le suivi et fait rapport du pourcentage des évaluations qui sont effectuées dans les délais législatifs. En outre, l'Agence mesure l'efficacité du processus d'évaluation en faisant le suivi du pourcentage des projets dans le cadre desquels des mesures d'atténuation ont permis de limiter l'impact environnemental. L'Agence voit aussi si le processus d'évaluation a prévu une participation véritable des groupes autochtones en déterminant combien de groupes susceptibles de subir un impact ont fourni des commentaires sur les documents d'évaluation.

RECOMMANDATION 12

Pour évaluer l'efficacité des évaluations environnementales, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit élaborer des indicateurs du rendement mesurables à l'aune desquels il peut évaluer la manière dont il exécute le programme d'évaluation environnementale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Nous reconnaissons à quel point il est important de disposer d'un système d'évaluation de l'efficacité de notre programme d'évaluations environnementales.

Le Ministère élaborera des mesures internes du rendement du programme d'évaluations environnementales. Il espère mettre en place un cadre de mesure du rendement d'ici l'automne de 2017.

Annexe 1 : Chronologie des principaux développements intervenus au niveau des évaluations environnementales en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Modifications législatives	Année	Année	Modifications non législatives
La *Loi sur les évaluations environnementales* (la Loi) de l'Ontario entre en vigueur	1976		
		1983	Le gouvernement constitue un Comité consultatif sur les évaluations environnementales chargé de conseiller le Ministre sur les questions environnementales
La portée de la Loi est élargie pour englober les projets de gestion des déchets du secteur public tels les projets de sites d'enfouissement et de production d'énergie à partir des déchets	1987		
Le gouvernement adopte la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* afin de verser des sommes d'argent aux simples citoyens pour les aider à participer aux évaluations environnementales	1988	1988	Premier examen approfondi du programme d'évaluation environnementale (fin en 1992). Voir l'**annexe 3** pour connaître l'état d'avancement des recommandations
		1995	Le gouvernement démantèle le Comité consultatif des évaluations environnementales
Le gouvernement abroge la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*	1996		
Le gouvernement adopte d'importantes modifications à la *Loi sur les évaluations environnementales* (voir la **section 2.2.1**)	1997		
Le gouvernement prend un règlement sur les délais pour imposer un échéancier à l'égard de l'examen par le Ministère des documents d'évaluation environnementale	1998		
		2000	La Commission des évaluations environnementales est maintenant désignée sous le nom de Tribunal de l'environnement, et le titulaire du poste de président indépendant de la Commission est remplacé par un fonctionnaire provincial.
Le gouvernement adopte le règlement sur les projets d'électricité afin d'établir un processus rationalisé pour les projets d'électricité du secteur public et du secteur privé	2001		
		2004	Deuxième examen général du programme d'évaluation environnementale (achevé en 2005). Voir l'**annexe 3** pour connaître l'état d'avancement des recommandations
Le gouvernement prend le règlement sur la gestion des déchets afin d'établir un processus rationalisé pour les projets de gestion des déchets du secteur public et du secteur privé	2007	2007	Le gouvernement annonce TransportsAction Ontario 2020 pour financer 52 projets de transport rapide dans toute la région du grand Toronto et dans la région de Hamilton
Le gouvernement prend le règlement sur les projets de transport en commun afin d'établir un processus rationnalisé pour les projets de transport en commun en réponse à l'annonce relative à TransportsAction Ontario 2020	2008		
		2015	Le Ministre annonce un troisième examen général du programme d'évaluation environnementale, qui doit être entrepris à l'automne de 2015.

Annexe 2 : État d'avancement des principales recommandations faites à la suite des examens du programme en 1992 et en 2005

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

MISE EN ŒUVRE

- Mettre au point des politiques et des procédures énonçant des directives sur la manière d'appliquer la Loi (1992, 2005).

CERTAINES MESURES PRISES

- Concevoir un cadre en vertu duquel la nature et l'étendue de la documentation, des avis et de la planification dépendent des risques environnementaux associés à un projet (2005)
  Mesure prise par le Ministère : *Processus rationalisés pour les projets de gestion des déchets et de transport en commun, mais les critères ne reposent pas sur les risques associés au projet.*
- Réviser les lignes directrices sur la tenue de consultations publiques de manière que le public, les Premières Nations et les communautés autochtones reçoivent un avis opportun et efficace des projets et qu'ils aient des possibilités suffisantes de commenter (2005)
  Mesure prise par le Ministère : *Rédaction de lignes directrices sur la tenue de consultations publiques, mais les méthodes d'avis prévues ne permettent pas qu'un avis opportun et efficace des projets soit donné.*
- Créer un site Web pour permettre aux parties intéressées de faire le suivi par voie électronique de l'état d'avancement des évaluations environnementales, et d'avoir accès aux documents à l'appui de projets et à d'autres documents liés au programme d'évaluation environnementale (2005)
  Mesure prise par le Ministère : *Création d'un site Web, mais celui-ci ne permet pas le suivi électronique de l'état d'avancement des évaluations environnementales, ni ne donne accès aux documents à l'appui des projets.*
- Concevoir une stratégie de conformité en vue d'améliorer la surveillance et la production de rapports, y compris des audits par des tiers, des protocoles d'inspection et une formation à l'intention du personnel (1992 et 2005)
  Mesure prise par le Ministère : *Conception d'une stratégie de conformité, mais Celle-ci est limitée dans sa portée. Ainsi, l'obligation de faire rapport sur l'impact véritable du projet sur l'environnement est limitée à ceux qui sont approuvés dans le cadre d'évaluations poussées. En outre, la stratégie n'inclut pas les inspections sur les lieux des projets approuvés.*

AUCUNE MESURE PRISE

- Constituer un organisme consultatif indépendant chargé d'offrir des conseils au Ministère et d'obtenir une rétroaction du public (2005)
- Renvoyer des projets pour audience publique, mode alternatif de règlement des conflits ou médiation dans les cas où, par exemple, il subsiste une importante controverse publique sur le projet proposé (2005)
- Examen ou amélioration du système d'information sur les évaluations environnementales de manière que tous les bureaux régionaux du Ministère puissent y accéder (2005)
- Créer un processus décisionnel officiel (administré par un organisme indépendant) pour examiner et trancher rapidement les demandes de changement de catégorie (2005)
- Modifier la *Loi sur les évaluations environnementales* afin d'autoriser le Ministère à imposer des frais relativement à certains dossiers en vertu de la Loi (2005)
- Examiner le caractère opportun des délais et des échéanciers pour l'examen par le Ministère des documents d'évaluation environnementale (2005)

Annexe 3 : Évaluations environnementales poussées achevées de 2010-2011 à 2014-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

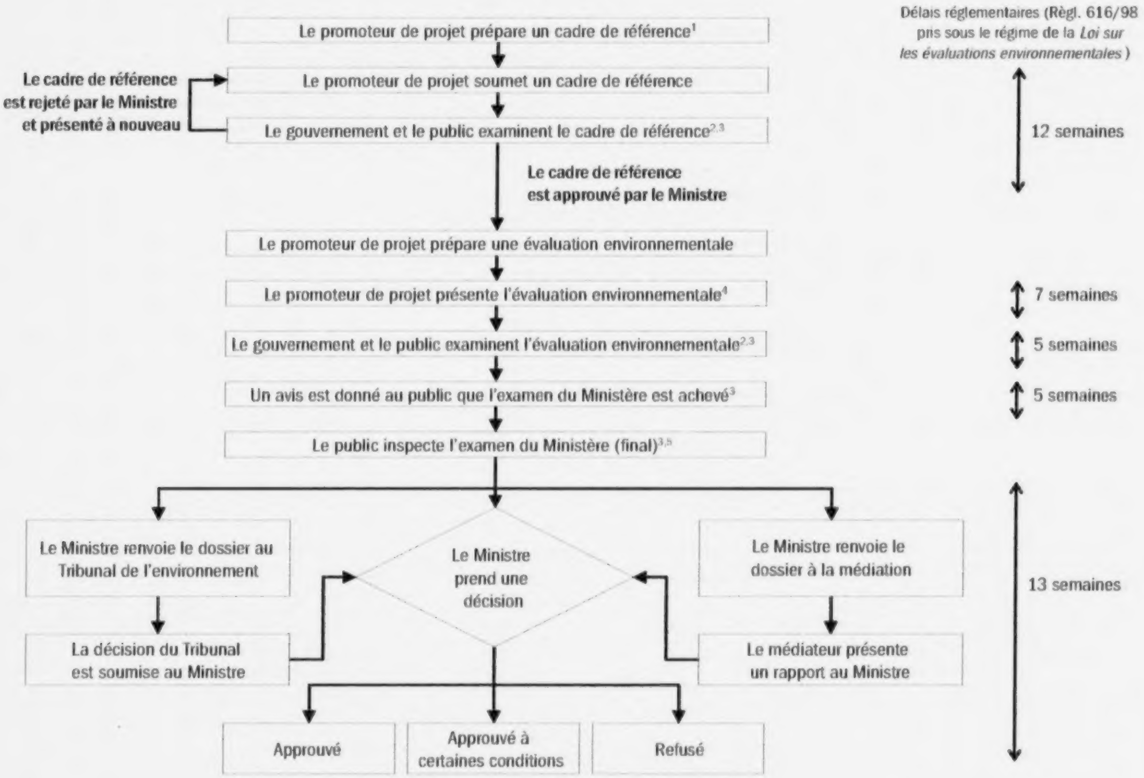
Nº	Nom et lieu du projet	Description du projet	Promoteur de projet	Date d'approbation de l'évaluation environnementale	État d'avancement actuel du projet
Projets de gestion des déchets					
1	Site de Clean Harbors, à Lambton (St. Clair, près de Sarnia)	Accroître l'espace d'enfouissement existant de 4,5 millions à 5 millions de mètres cubes afin de prolonger sa durée de vie de 25 ans environ.	Clean Harbors Canada Inc.	Juillet 2015	Construction
2	Agrandissement de la décharge de Brighton (Northumberland, près de Peterborough)	Ajouter une capacité d'enfouissement à un site d'enfouissement existant pour permettre au comté de poursuivre l'exploitation de la décharge jusqu'à la fin de 2023.	Comté de Northumberland	Février 2015	Étape préalable à la construction
3	Centre environnemental de West Carleton (Ottawa)	Aménager un nouveau lieu d'enfouissement ayant une capacité totale de 6,5 millions de mètres cubes, intégré aux installations de gestion des déchets connues sous le nom de West Carleton Environmental Centre.	Waste Management of Canada	Août 2013	Projet en cours
4	Site d'élimination des résidus de déchiquetage de Gerdau Ameristeel recyclage (Whitby)	Élargir la décharge sur place et prévoir l'extraction, la récupération et la réutilisation des résidus enfouis dans la décharge pour utilisation dans le cadre des activités de l'aciérie ou pour la production de produits vendables.	Gerdau Ameristeel	Mars 2013	Construction
5	Agrandissement de la décharge de Maple Lake (Comté de Haliburton)	Agrandir la décharge existante de manière qu'elle puisse continuer à recevoir des déchets pendant les 25 prochaines années.	Canton de Algonquin Highlands	Mars 2011	Étape préalable à la construction
6	Élargissement de la décharge de Hanover/Walkerton (Municipalité de Brockton)	Ajouter à la décharge de Hanover/Walkerton une aire d'enfouissement de 347 000 mètres cubes pour qu'y soient éliminés les déchets provenant des collectivités de Hanover et de Walkerton pendant 25 ans.	Ville de Hanover et municipalité de Brockton	Mars 2011	Opérationnel
7	Agrandissement du lieu d'enfouissement de Moosonee (Canton de Horden, dans le Nord de l'Ontario)	Agrandir la décharge existante du Conseil de la zone de développement de Moosonee de manière à pouvoir l'utiliser pendant encore 40 ans.	Ville de Moosonee	Décembre 2010	Étape préalable à la construction

Nº	Nom et lieu du projet	Description du projet	Promoteur de projet	Date d'approbation de l'évaluation environnementale	État d'avancement actuel du projet
8	Étude sur les déchets résiduels de Durham-York (Municipalité de Clarington)	Construire et exploiter une installation de gestion des déchets par traitement thermique.	Municipalités régionales de Durham et de York	Novembre 2010	Opérationnel
Transports					
9	Prolongement du couloir de déviation de Markham – de la Promenade Donald Cousens jusqu'à l'avenue Morningside (Markham)	Prolonger d'une artère urbaine à quatre files et élargir certaines routes.	Municipalité régionale de York	Janvier 2013	Projet en attente d'un financement définitif
10	Modernisation des transports de Western Vaughan (Vaughan)	Élargir diverses routes dans la moitié ouest de la ville de Vaughan.	Ville de Vaughan	Juillet 2012	Étape préalable à la construction
11	Prolongement du couloir de transport de l'autoroute 427 (Vaughan)	Prolonger de 6,6 kilomètres l'autoroute 427, ajouter de nouveaux échangeurs et une zone réservée à des voies de transport en commun.	Ministère des Transports	Octobre 2010	Étape préalable à la construction
12	Prolongement de l'autoroute 407 Est par le MTO (Région de Durham)	Prolonger l'autoroute 407 du chemin Brock à l'autoroute 35/115, et construire un couloir réservé à des voies de transport en commun et 17 stations de transport en commun.	Ministère des Transports	Mars 2010	Opérationnel La phase 1 est opérationnelle et la phase 2 est en voie de construction
Production d'électricité aux fins d'activités minières					
13	Projet de production d'électricité en cas d'imprévu du lac Détour (Cochrane, Nord-Est de l'Ontario)	Installer des génératrices alimentées au diesel pouvant fournir 10 mégawatts d'électricité aux installations de la mine du Lac Détour.	Detour Gold Canada Corporation	Mars 2012	Le projet ne va pas de l'avant
14	Projet d'alimentation principale en électricité de la mine Musselwhite – Élargissement d'une centrale électrique (103 km au nord du lac Pickle, Nord-Est de l'Ontario)	Offrir une capacité d'alimentation en électricité diesel de 20 mégawatts aux installations de la mine Musselwhite.	Goldcorp Canada Ltd.	Novembre 2010	Étape préalable à la construction
15	Projet d'aménagement électrique du lac Détour (185 km au Nord-Est de Cochrane, Nord-Est de l'Ontario)	Construire une ligne de transmission et une infrastructure connexe pour approvisionner en électricité les installations de la mine du lac Détour, située dans le Nord-Est de l'Ontario.	Detour Gold Corporation	Mars 2010	Opérationnel

Nº	Nom et lieu du projet	Description du projet	Promoteur de projet	Date d'approbation de l'évaluation environnementale	État d'avancement actuel du projet
Aménagement riverain					
16	Évaluation environnementale de Lakeview Waterfront Connection (Mississauga)	Créer un nouveau parc naturel qui établira un habitat écologique et permettra l'accès par le public au secteur riverain à l'Est de Mississauga.	Credit Valley Conservation et région de Peel	Mai 2015	Étape préalable à la construction
17	Agrandissement du quai du port de Goderich (Goderich)	Fournir davantage d'espace de chargement et de déchargement pour les navires; fournir davantage d'espace d'entreposage pour le sel et d'autres marchandises; et réduire les vents et amortir les vagues dans l'arrière-port.	Ville de Goderich	Novembre 2014	Construction
18	Aménagement de la marina de la ville de Quinte West (Quinte West)	Construire une nouvelle marina municipale près de l'entrée de la Voie navigable Trent Severn.	Ville de Quinte West	Mars 2014	Construction
Protection contre les inondations					
19	Projet de restitution à l'état naturel de l'embouchure du Don et de protection des terres portuaires contre les inondations (Toronto)	Ce projet transformera l'embouchure de la rivière Don existante (l'« embouchure du Don »), dont le canal Keating, pour en faire un endroit plus sain et plus verdoyant où la rivière se jette dans le port intérieur de Toronto et du lac Ontario, et éliminant du même coup les risques d'inondation de terres urbaines d'une superficie de plus de 290 hectares, à l'est et au sud de la rivière Don.	Office de protection de la nature de Toronto et de la région	Janvier 2015	Étape préalable à la construction
Mining					
20	Mine d'or de Rainy River (canton de Chapple)	Construire, exploiter et désaffecter une mine d'or souterraine et à ciel ouvert.	Rainy River Resources	Janvier 2015	Construction

Annexe 4 : Processus de présentation et d'approbation pour les évaluations environnementales poussées

Source des données : ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique



1. Le cadre de référence décrit la manière dont le promoteur de projet mènera les évaluations environnementales, et inclut : une description du projet proposé; les conditions actuelles dans la région où le projet doit se dérouler; les solutions de rechange qui seront examinées; les études qui seront effectuées pour évaluer les solutions de rechange; et la manière dont le public sera consulté.
2. Le cadre de référence et le rapport d'évaluation environnementale sont examinés par une équipe du gouvernement composée de membres du personnel des ministères et organismes fédéraux, provinciaux et municipaux qui formulent des commentaires compte tenu des pouvoirs qui leur sont confiés et de leur expertise. Ainsi, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts formulera des commentaires sur la protection des espèces en péril.
3. Tous les avis publics sont publiés dans les journaux locaux, remis par publipostage aux parties intéressées qui pourraient être directement touchées, ou affichés sur le site Web du promoteur de projet. Les avis sont aussi affichés sur le site Web du Ministère.
4. Le Ministère publie les résultats de son examen du rapport d'évaluation environnementale, après quoi le public a la possibilité de formuler des commentaires sur l'examen effectué par le Ministère.
5. Le rapport d'évaluation environnementale explique les résultats de l'évaluation effectuée par le promoteur de projet (comme les études scientifiques, l'évaluation des solutions de rechange, les consultations publiques, etc.) à l'appui de la mesure qu'il recommande à l'égard du projet proposé.
6. Le Ministère assortit le rapport d'évaluation environnementale approuvée de conditions obligatoires qui s'appliquent à toutes les étapes du projet, de la conception à la mise en œuvre et à l'exécution, jusqu'à l'achèvement futur du projet. De telles conditions peuvent inclure, par exemple, la tenue de consultations publiques permanentes pendant les travaux de construction, ou la surveillance de la qualité de l'eau souterraine. Le rapport doit être approuvé par le ministre et le Cabinet.

Annexe 5 : Types d'évaluations environnementales rationalisées

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

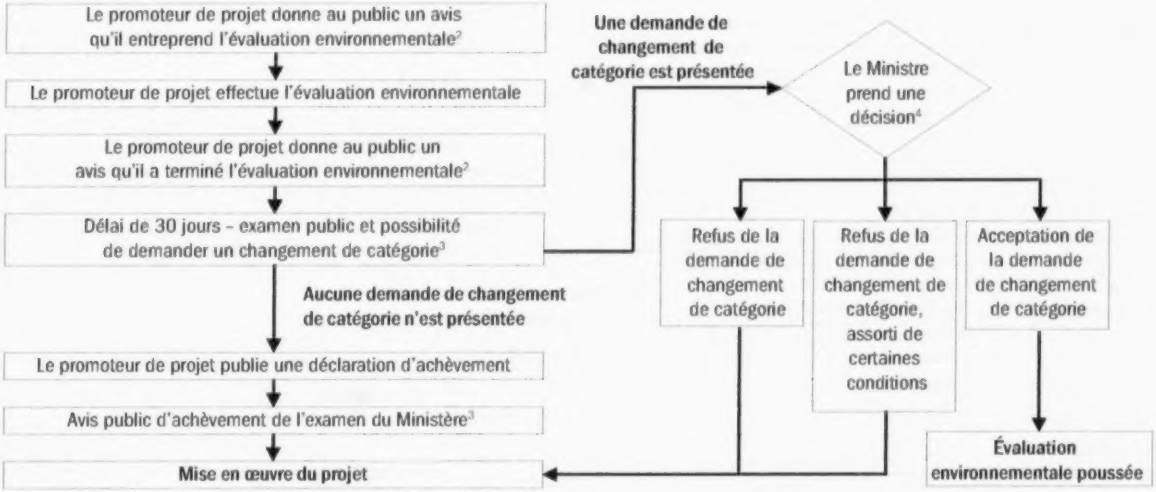
Promoteurs de projet	Types de projets	Nombre de projets[1] (2010–2015)	% du total
Évaluations environnementales de portée générale			
Hydro One	**Installations de transmission secondaires (1992)** • Lignes de transport d'électricité • Postes de transmission et de distribution • Tours de télécommunication	47[2]	2
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	**Gestion des forêts (1994)** • Élaborer des plans de gestion des forêts en vue d'activités comme l'abattage des arbres, la construction de voies d'accès, etc.	53[3]	3
Metrolinx	**Réseau GO (1995)** • Construction de nouvelles gares ferroviaires pour transport en commun, de gares d'autobus ou de faisceaux de garage • Prolongement de trajets ferroviaires • Améliorations de l'infrastructure ferroviaire	4	<1
Ministère des Transports	**Installations de transport provinciales (1999)** • Construction et entretien d'autoroutes	888	46
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	**Intendance des ressources et développement des installations (1999)** • Décision d'octroyer des droits d'accès à des terres publiques	88	5
Municipalités	**Projets d'infrastructure municipale (2000)** • Routes municipales, infrastructure de traitement de l'eau et des eaux usées • Projets municipaux de transport en commun	435[4]	23
Offices de protection de la nature	**Projets de restitution à l'état naturel et de protection contre l'érosion (2000)** • Mesures prises pour lutter contre l'érosion et les inondations imminentes	7	<1
Infrastructure Ontario	**Travaux publics (2004)** • Acquisition, planification, location, entretien, construction/démolition et vente de biens	278	14
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	**Parcs et réserves de conservation provinciaux (2004)** • Créer, modifier ou éliminer un parc ou une réserve de conservation provincial • Projets de gestion (faune, végétation, etc.) • Exploitation de parcs (plages, terrains de camping, etc.) • Concevoir des plans de gestion des parcs	53	3
Ontario Waterpower Association	**Projets hydroélectriques (2008)** • Nouveaux projets hydroélectriques <200 mégawatts • Modifications des projets hydroélectriques en cours • Lignes de transport d'électricité <115 kilovolts • Transformateur/centres de distribution >115 kilovolts	8	<1
Ministère du Développement du Nord et des Mines	**Mines (2012)** • Restauration de mines désaffectées • Décisions d'octroyer à des entreprises minières des permis d'activités d'exploration	16	1
Total partiel – Évaluations environnementales de portée générale		**1 877**	**98**

Promoteurs de projet	Types de projets	Nombre de projets[1] (2010-2015)	% du total
Évaluations environnementales réglementées			
Exemples : • Bracebridge Generating Ltd. • Ontario Graphite Ltd. • C.P.V. Nanticoke Energy LP	**Production d'électricité (2001)** • Centrale électrique de Wilson's Falls • Production d'énergie électrique à la mine de graphite Kearney • Centre de l'énergie Nanticoke	18	1
Exemples : • Plasco Energy Group • Niagara Waste Systems Ltd. • Altlantic Power	**Gestion des déchets (2007)** • Usines de conversion des déchets • Restauration de la décharge d'Atlas • Centrale de Calstock – agrandissement d'un site d'enfouissement des cendres	7	<1
Exemples : • Metrolinx • Commissions municipales de transport en commun (p. ex. la Commission de transport de Toronto)	**Transport en commun (2008)** • SLR le long de l'avenue Eglinton • Conversion et prolongement du transport en commun rapide à Scarborough • Installations d'entretien du réseau de transports en commun	23	1
Total partiel – Évaluations environnementales réglementées		**48**	**2**
Total des évaluations rationalisées		**1,925**	**100**

1. Sauf indication contraire (voir les notes 2 à 4), les chiffres reposent sur des rapports annuels présentés par les promoteurs de projet au Ministère.
2. Le cadre d'EE de portée générale pour les projets de transmission secondaires ne contraint pas Hydro One à présenter des rapports annuels au Ministère. Le nombre de projets est une estimation obtenue par le BVGO directement auprès d'Hydro One.
3. Le nombre de projets pour l'EE de portée générale en matière de gestion des déchets repose sur le nombre de fois où divers plans de gestion des forêts ont fait l'objet d'un examen public au cours des cinq dernières années. Le Ministère ne fait le suivi du nombre de processus d'EE de portée générale par aucun autre moyen.
4. Le nombre de projets pour l'EE de portée générale en matière d'infrastructure municipale repose sur des chiffres figurant dans les rapports annuels présentés au ministère (2011-2012) et le nombre d'avis concernant les projets que les municipalités ont fait parvenir au bureau principal du Ministère (2013-2015).

Annexe 6 : Processus des évaluations environnementales rationalisées[1]

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Le tableau qui précède illustre le processus général suivi pour les évaluations environnementales rationalisées. Le processus – tel qu'il est exposé dans le document de politique des évaluations environnementales de portée générale pertinent ou dans un règlement pris sous le régime de la *Loi sur les évaluations environnementales* – peut varier légèrement en fonction du type et de la taille du projet.
2. Les promoteurs de projet doivent aviser les organismes gouvernementaux concernés au début et à la fin de l'évaluation environnementale. Les avis sont rendus publics dans les journaux locaux ou remis par publipostage, etc., aux parties intéressées qui pourrait être touchées directement.
3. Une fois que le promoteur de projet a remis l'avis d'achèvement, les membres du public, le Ministère et toute autre partie intéressée ont la possibilité d'examiner le rapport d'évaluation environnementale et de demander au Ministre de faire passer un projet assujetti à une évaluation rationalisée à la catégorie des projets assujettis à une évaluation poussée.
4. Les documents de politique sur l'évaluation environnementale de portée générale et le règlement pris sous le régime de la *Loi sur les évaluations environnementales* prescrivent les délais dans lesquels le Ministère doit prendre une décision.

Annexe 7 : Autres parties intéressées au processus d'évaluation environnementale

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario
Note : La liste suivante n'est pas exhaustive et elle n'inclut que les parties qui sont mentionnées dans notre rapport.

Gouvernement fédéral

Trois organismes administrent les évaluations environnementales au niveau fédéral :

- L'Office national de l'énergie administre les évaluations environnementales qui concernent les projets désignés qui sont assujettis à sa réglementation, comme les pipelines et les lignes de transmission.
- La Commission canadienne de sûreté nucléaire administre les évaluations environnementales qui concernent les projets qui sont assujettis à sa réglementation, comme les projets nucléaires.
- L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) administre les évaluations environnementales qui concernent tous les autres projets désignés, comme les aéroports, les terminaux portuaires et les mines.

La portée de l'évaluation fédérale vise notamment l'impact sur les composantes de l'environnement qui relèvent du pouvoir législatif fédéral : les poissons et leur habitat, les oiseaux migrateurs, les terres fédérales et les peuples autochtones.

En 2004, l'Ontario a conclu avec l'ACEE une entente de coordination des processus d'évaluation environnementale dans les cas où les projets doivent faire l'objet d'évaluations provinciales et fédérales. Depuis, ces 10 projets ont été assujettis à une évaluation environnementale provincialefédérale coordonnée (ce sont pour la plupart des projets miniers) :

- Mine de fer du Lac Bending/Mine de charbon Josephine (en cours depuis 2012)
- Mine d'or Côté Gold (en cours depuis 2013)
- Projet du lac Détour (mine)
- Mine d'or Hammond Reef (en cours depuis 2011)
- Mine d'or Hardrock (en cours depuis 2014)
- Mine de métaux multiples de Noront (en cours depuis 2011)
- Mine d'or de Rainy River
- Passage frontalier de Detroit River
- Prolongement de l'autoroute 407 Est
- Modernisation des transports de Western Vaughan

Tribunal de l'environnement

Le Tribunal de l'environnement (le Tribunal), un tribunal administratif indépendant, exerce ses activités en tant qu'organisme quasi judiciaire dont le rôle principal est de se prononcer sur des demandes et des appels présentés sous le régime d'onze lois environnementales différentes, dont la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la *Loi sur les évaluations environnementales* et la *Charte des droits environnementaux*.

Le Tribunal tient des audiences publiques dans le cadre desquelles il évalue le bienfondé des projets, plans ou programmes de développement proposés qui pourraient avoir des impacts sur l'environnement. Ainsi, le Tribunal entend les appels découlant de décisions prises sur le prononcé, la modification ou l'annulation d'un arrêté ou d'une approbation sous le régime de la *Loi sur la protection de l'environnement*, de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et de la *Loi sur les évaluations environnementales*.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario

Le Commissaire à l'environnement de l'Ontario rend des comptes à l'Assemblée législative en vertu de la *Charte des droits environnementaux*. Il a pour tâche de déterminer si le gouvernement se

conforme à la *Charte des droits environnementaux* et de faire rapport de ses constatations.

Ontario Municipal Engineers Association

L'Ontario Municipal Engineers Association est une association regroupant des ingénieurs professionnels du secteur public qui sont des employés de municipalités. Le cadre d'EE de portée générale pour les projets d'infrastructure municipale est dressé par l'Association pour le compte des municipalités.

Residential and Civil Construction Alliance of Ontario

La Residential and Civil Construction Alliance of Ontario est une alliance d'intervenants clés de l'industrie provenant du secteur de la construction résidentielle et civile, qui a été créée pour résoudre les grandes difficultés auxquelles fait face le secteur de la construction.

Conseil canadien des ministres de l'environnement

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement est composé des 14 ministres de l'environnement fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Conseil se réunit normalement au moins une fois par année pour discuter des priorités environnementales nationales et déterminer les travaux qui doivent être accomplis pour obtenir des résultats positifs pour l'environnement.

Annexe 8 : Chronologie de la mise en oeuvre du plan et du projet

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

PLANS À LONG TERME DU GOUVERNEMENT[1]

1. Conception du plan

Le Ministère ou l'organisme concerné effectue une évaluation environnementale pendant qu'il conçoit le plan.

Par exemple, une évaluation environnementale d'un plan énergétique à long terme doit :

- cerner les moyens raisonnables et viables d'atteindre les objectifs du plan[2] :
  - **es solutions de rechange raisonnables sont celles qui prennent en considération les** preuves environnementales et socioéconomiques ainsi que les exigences énoncées dans les lois et les politiques. Par exemple, diverses options d'approvisionnement énergétique dans différents scénarios (p. ex. diverses demandes en électricité selon les prévisions au titre de la population).
  - **les solutions de rechange viables sont celles qui sont pratiques** sur le plan technique et économique, qui reçoivent le soutien des parties intéressées et du public, et qui peuvent être mises en oeuvre dans la période visée par le plan.
- évaluer et atténuer les **effets cumulatifs** de multiples projets énergétiques.
- établir l'équilibre entre les **avantages économiques, sociétaux et économiques** et les coûts des solutions de rechange.

2. Mise en oeuvre du plan

Les projets individuels désignés dans le plan sont mis en oeuvre.

Certaines mesures de suivi prévues dans le plan sont de nature administrative, comme la mise à jour des règlements et des politiques, et elles n'entraîneront aucun projet matériel.

D'autres mesures de suivi, comme la construction d'installations de production d'énergie à partir de déchets, entraîneront des projets matériels. Ces projets seront ensuite assujettis à des évaluations environnementales propres à un projet (voir ci-dessous).

PROJETS INDIVIDUELS

1. Planification d'un projet

Le promoteur de projet effectue une évaluation environnementale pour le projet proposé.

Par exemple, une évaluation environnementale pour une installation qui produit de l'énergie à partir de déchets :

- désigner des technologies de rechange qui peuvent être utilisées et d'autres emplacements pour le projet;
- évaluer les effets du projet sur l'environnement, la santé humaine, culturels et socioéconomiques;
- tenir le promoteur de projet responsable à l'égard des engagements pris pour atténuer les impacts négatifs du projet.

2. Construction d'un projet

Le promoteur de projet obtient d'autres approbations réglementaires et permis.

Lorsque l'évaluation environnementale pour l'installation qui produit de l'énergie à partir de déchets est approuvée et avant que les travaux de construction ne soient entrepris, le promoteur de projet doit obtenir, par exemple :

- des permis municipaux pour construire l'installation, déverser les eaux d'égout dans les eaux usées pluviales, mener des activités en dehors des heures de travail, etc.
- les approbations environnementales afin d'émettre des contaminants dans l'air, l'eau ou le sol.
- un permis d'extraction de l'eau des ressources souterraines en eau au cours des travaux de construction.
- un permis de production et de vente d'électricité auprès de la Commission de l'énergie de l'Ontario.

3. Exécution d'un projet

Le projet entreprend ses activités.

Les approbations et les permis municipaux, provinciaux et fédéraux énoncent les modalités de fonctionnement auxquelles le promoteur de projet doit satisfaire une fois que le projet entreprend ses activités.

1. L'exemple d'une évaluation environnementale pour un plan énergétique à long terme est fourni à des fins d'illustration seulement. Bien que la *Loi sur les évaluations environnementales* exige une évaluation environnementale pour les propositions, les plans et les programmes du secteur public, aucune évaluation n'a été menée à l'égard d'un plan gouvernemental à long terme depuis 1992.
2. Compte tenu des pratiques exemplaires dont l'International Association for Impact Assessment – une organisation internationale phare dans les pratiques exemplaires liées aux évaluations environnementales – fait la promotion.

Annexe 9 : Comparaison entre le processus d'évaluations environnementales de l'Ontario et les processus en place au sein d'autres administrations canadiennes

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

	Ontario	Canada	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Nord du Québec	Sud du Québec
Lois applicables	*Loi sur les évaluations environnementales*	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*	*Environmental Assessment Act*	*Environmental Protection and Enhancement Act Water Act*	*Environmental Assessment Act*	*Loi sur l'environnement*	*Loi sur la qualité de l'environnement, Convention de la Baie James et du Nord québécois et Convention du Nord-Est québécois*	*Loi sur la qualité de l'environnement*
Année d'adoption de la Loi	1976	1992[1]	2002	1993	1980	1987	1980	1980
La Loi s'applique-t-elle à l'égard des projets du secteur privé?	Les projets de production et de transmission d'électricité et de gestion des déchets[2]	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Les projets miniers doivent-ils faire l'objet d'une évaluation environnementale?	Non[3]	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
La Loi permetelle les évaluations environnementales rationalisées?	Oui	Oui	Non	Pour les mines d'exploitation des sables bitumineux, les installations industrielles et les mines de charbon	Non	Oui	Il se peut que l'on conclue que des projets ne doivent pas être assujettis à une EE complète.	Non

	Ontario	Canada	Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Nord du Québec	Sud du Québec
Les promoteurs de projet sontils tenus de mesurer les effets cumulatifs des projets?	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Existe-t-il un organisme indépendant chargé de donner des conseils au Ministre?	Non	Oui	Non	Pour les projets énergétiques	Non	Oui	Oui	Oui
Le Ministère/l'organisme effectue-t-il des inspections sur le terrain?	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Le site Web sur les évaluations environnementales contient-il :								
• une liste de tous les projets qui ont été assujettis ou qui sont assujettis à l'heure actuelle à une évaluation environnementale?	En partie	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	Oui	En partie
• toute la documentation pertinente produite par le promoteur de projet?	En partie	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	Non	En partie
• toute la documentation pertinente produite par le Ministère/l'organisme?	En partie	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	Non	En partie

1. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été adoptée en 1992. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012), en vigueur à l'heure actuelle, a été adoptée dans le cadre du projet de loi C38, le projet de loi d'exécution du budget de 2012.
2. La *Loi sur les évaluations environnementales* permet aussi au promoteur de projet du secteur privé d'effectuer de sa propre initiative une évaluation environnementale.
3. Certaines composantes d'un projet minier – comme la construction d'une route qui mène à la mine ou sa propre installation de production d'électricité – peuvent devoir être assujetties à une évaluation environnementale rationalisée.

Section 3.07

Services de logement et de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale (en milieu communautaire)

1.0 Résumé

Le passage de services et soutiens institutionnels à des services et soutiens communautaires en matière de santé mentale à la fin des années 1990 et durant la décennie qui a suivi a fait en sorte d'accroître le besoin de logements avec services de soutien en santé mentale en Ontario. Dans le cadre de quatre programmes de logement avec services de soutien financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), le gouvernement de l'Ontario subventionne plus de 12 300 logements et finance des services de soutien destinés à des personnes ayant des troubles mentaux graves et qui ont des besoins en matière de logement. Le logement avec services de soutien en santé mentale s'avère particulièrement important pour les personnes qui sont sans abri ou qui vivent dans des lieux qui ne favorisent pas leur rétablissement, ou qui viennent tout juste de recevoir leur congé de l'hôpital. Les programmes sont exécutés par des organismes de logement et de services de soutien en santé mentale qui passent des marchés avec le Ministère et avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), ceux-ci ayant le mandat de planifier, de financer et d'intégrer les services de santé, y compris les services de santé mentale, dans 14 régions de l'Ontario.

Le logement avec services de soutien englobe deux composantes : le logement et les services de soutien. Le Ministère finance et surveille le logement, tandis que les RLISS financent et surveillent les services de soutien. Les services de soutien visent à aider les clients occupant un logement à surmonter leurs troubles mentaux et à conserver leur logement. Ils peuvent inclure la gestion des cas, le counseling et le soutien à l'emploi. Les organismes de logement fournissent ces services à leurs clients de façon autonome ou en partenariat avec d'autres organismes de services de santé mentale.

En 2014, le Ministère a créé le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) pour aider le

gouvernement à aller de l'avant avec sa stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, *Esprit ouvert, esprit sain*, lancée en 2011. Le Conseil considère le logement avec services de soutien comme un domaine prioritaire, et il formulera à l'intention du Ministère, d'ici 2017, des recommandations sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de la stratégie.

L'offre de logements avec services de soutien aux personnes qui ont des problèmes de santé mentale et qui ont besoin d'un logement répond à une logique économique. S'ils disposent d'un logement et de services adéquats, les personnes qui se rétablissent de troubles mentaux retrouvent leur dignité et reprennent espoir, ce qui peut faciliter leur réinsertion sociale. La recherche montre que le fait de fournir un logement aux personnes ayant des problèmes de santé mentale peut se solder par des économies à long terme au titre des hospitalisations, des incarcérations et des séjours en refuge, ainsi que par d'autres types d'économies. Une étude a révélé que chaque tranche de 10 $ investie dans le logement et les services de soutien peut entraîner des économies moyennes de 15,05 $ dans le cas des clients ayant des besoins élevés, et de 2,90 $ dans le cas des clients ayant des besoins modérés.

Il est ressorti de notre audit que le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de services ne disposent pas de renseignements suffisants et n'ont pas mis en place des procédures et des systèmes adéquats pour surveiller, coordonner et exécuter de façon rentable les programmes de logement avec services de soutien en santé mentale. En outre, ils n'en font pas assez pour mesurer l'efficacité de ces programmes en Ontario et en rendre compte publiquement. Comme notre Bureau l'avait déjà observé dans ses précédents audits des services communautaires de santé mentale, en 2002 et en 2008, ainsi que dans notre suivi du dernier audit en 2010, nous constatons toujours que le Ministère ne dispose pas de renseignements centralisés sur la demande en matière de logement avec services de soutien en santé mentale dans la province, n'évalue pas le caractère rentable des quatre programmes de logement pour les personnes atteintes de troubles mentaux (qui sont décrits au **chapitre 3, section 3.07, annexe 1**), et ne mesure pas les résultats obtenus par les personnes occupant un logement. Dans le même ordre d'idées, les RLISS ne savent pas quels types de services de soutien sont offerts chaque année aux locataires, ne connaissent pas leur efficacité, et ne savent pas si les clients sont satisfaits de leur logement avec services de soutien. L'absence de cadre stratégique pour orienter l'exécution des programmes de logement avec services de soutien en santé mentale est une des raisons pour lesquelles le Ministère et les RLISS ont de la difficulté à assurer une surveillance et une coordination suffisantes de l'offre de logements avec services de soutien en Ontario.

Nous avons aussi observé que les clients qui vivent dans des logements financés par le Ministère ne reçoivent peut-être pas des services similaires à l'échelle de la province. Par ailleurs, en l'absence de renseignements sur la demande en matière de logement pour les personnes atteintes de troubles mentaux, le Ministère n'a pas été en mesure d'établir d'objectifs concernant le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale qui doivent être mis à la disposition des personnes dans le besoin, et il n'a pas élaboré de politique sur le logement, et ce, même s'il avait déterminé qu'il s'agissait d'une nécessité dans son cadre stratégique des services de santé mentale, en 1999. Nous avons également constaté qu'en l'absence de normes et d'attentes, le Ministère ne peut avoir une assurance raisonnable que son financement contribue à l'exécution de programmes de logement avec services de soutien de bonne qualité qui répondent aux besoins des clients. De même, les RLISS n'ont pas établi les types et la durée des services de soutien qui devraient être offerts aux clients occupant un logement à différentes étapes de leur parcours de rétablissement, et ils n'obligent pas les organismes à déclarer des données globales sur l'évaluation des clients pour déterminer les domaines où les besoins ne sont pas comblés.

L'offre de programmes de logement avec services de soutien en santé mentale peut aider à réduire les inégalités et permettre aux personnes aux prises avec des troubles mentaux d'exploiter leur plein potentiel. Compte tenu des ressources limitées dont elle dispose, la province doit faire des choix réfléchis en vue d'offrir des logements avec services de soutien en santé mentale aux personnes qui en profiteront le plus. Il en ressort, par exemple, que certaines personnes qui occupent actuellement un logement avec services de soutien en santé mentale pourraient avoir besoin de faire la transition vers un autre type d'hébergement qui ne s'accompagne pas de services de soutien. Ainsi, le Ministère pourrait s'employer à offrir les logements et les soutiens disponibles aux personnes qui n'ont nulle part où aller et qui ont le plus besoin d'un logement avec services de soutien en santé mentale, afin d'améliorer leurs chances de reprendre une vie normale. Il importe toutefois que les gouvernements se dotent de plans pour faire en sorte que les clients qui pourraient vivre de manière autonome aient accès aux services communautaires de soutien s'ils en ont besoin au cours de leur vie, peu importe où ils vivent. Une telle approche a été utilisée dans certaines régions des États-Unis, et grâce à elle, des personnes ont continué de vivre de manière autonome durant des années après avoir profité, au départ, d'un programme de logement avec services de soutien en santé mentale.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Le Ministère a pris acte du besoin d'élaborer une politique sur le logement dès 1999, mais aucune politique de ce genre n'a encore été établie.** Le Ministère et trois autres ministères (Logement, Services à l'enfance et à la jeunesse et Services sociaux et communautaires) exécutent ensemble 14 programmes de logement en Ontario. Certains de ceux-ci sont destinés aux aînés, aux victimes de violence et aux personnes ayant des maladies chroniques. En 2014, les quatre ministères ont entrepris de concert une transformation à long terme de ce système fragmenté. Au moment de notre audit, les quatre ministères travaillaient sur un cadre pour le logement avec services de soutien afin de guider une meilleure harmonisation des initiatives de logement existantes ou prévues, et ils comptaient le rendre public au début de 2017. Les ministères prévoient que la mise en oeuvre du cadre s'échelonnera sur 10 ans, mais il se pourrait que les changements au système de logement ne soient pas entièrement apportés avant que presque trois décennies se soient écoulées, étant donné que le Ministère a d'abord déterminé qu'il était nécessaire de se doter d'une politique sur le logement.
- **Le Ministère n'a pas regroupé l'information des régions ou des organismes sur les listes d'attente.** Les RLISS n'ont pas tous des listes d'attente régionales, et le Ministère n'exige pas que les organismes de logement tiennent des listes d'attente. En l'absence d'une connaissance précise du besoin en matière de logement avec services de soutien en santé mentale dans chaque région desservie par un RLISS, le Ministère ne peut planifier efficacement l'attribution du parc de logements dans la province. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'établit pas d'objectifs à long terme assortis d'échéanciers en ce qui concerne le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale qu'il doit financer.
- **Habituellement, les personnes figurant sur une liste d'attente obtiennent un logement selon l'ordre de présentation des demandes.** Les personnes qui sont prêtes à obtenir leur congé de l'hôpital, mais qui n'ont nulle part où aller ne jouissent donc pas d'un accès prioritaire aux logements avec services de soutien en santé mentale. Pourtant, un lit d'hôpital peut coûter neuf fois plus cher qu'un de ces logements. Par ailleurs, les personnes ayant des besoins élevés, comme celles qui nécessitent des soins 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, y compris la préparation des repas et la gestion des médicaments, ont de la difficulté à

obtenir le premier logement disponible parce que les logements ne sont pas tous structurés de manière à permettre de tels niveaux de soins. Les temps d'attente tendent aussi à être plus longs pour les personnes ayant des problèmes de mobilité, parce que certains logements ne sont pas adaptés à leurs besoins. En outre, les logements partagés peuvent rester inoccupés durant des périodes pouvant aller jusqu'à 39 mois, car les clients préfèrent généralement ne pas partager un logement. Le Ministère ne connaît pas le nombre de logements partagés qu'il finance en Ontario.

- **Le Ministère considère les logements avec services de soutien en santé mentale comme étant des solutions à long terme et permanentes.** Les clients qui vivent dans un logement avec services de soutien financé par le Ministère considèrent celui-ci comme leur lieu de résidence permanent. Cependant, certains clients occupant un logement avec services de soutien n'ont plus besoin de tels services ou ne veulent plus en recevoir. Cette pratique est contraire au principe même du logement avec services de soutien. Un organisme de logement que nous avons visité a proposé au Ministère la mise en place d'un continuum de services de logement, de sorte que les personnes dont les besoins en matière de soutien évoluent durant leur occupation d'un logement puissent passer à un autre logement s'accompagnant de services de soutien plus importants, s'il y a lieu, ou à d'autres types d'hébergement, comme le marché privé ou le logement social, une fois que leur état s'est stabilisé. Toutefois, au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas fourni d'orientation aux organismes pour guider les efforts de transition.
- **L'approche du Ministère à l'égard du logement avec services de soutien en santé mentale retarde l'accès aux logements disponibles.** On ne peut savoir avec certitude à quel moment des logements occupés se libéreront, car les logements avec services de soutien sont des logements permanents. Dans les régions que nous avons visitées, les temps d'attente pour l'accès à un logement avec services de soutien en santé mentale peuvent aller jusqu'à sept ans.
- **Le Ministère commence à faire des progrès dans la mise à jour de deux programmes plus anciens (Programme des foyers de soins spéciaux et Habitat Services) dont le fonctionnement ne correspond plus aux pratiques exemplaires.** En tout, 80 % des logements avec service de soutien en santé mentale en Ontario sont fournis aux personnes ayant des troubles mentaux dans le cadre de deux des quatre programmes de logement avec service de soutien en santé mentale, les organismes sans but lucratif possédant leurs propres logements, achetés avec le financement gouvernemental, ou louant les logements sur le marché privé au moyen de subventions du Ministère. Les logements de la tranche restante de 20 % font partie des deux programmes plus anciens en question, qui ont été créés il y a des dizaines d'années et qui n'appliquent plus les pratiques exemplaires, car ils fournissent principalement le gîte et le couvert, mais n'offrent pas de services notables de soutien à la réadaptation. Au moment de notre audit, le Ministère commençait à examiner un programme et avait permis que des modifications soient apportées à l'autre programme. Nous sommes heureux de voir le Ministère prendre cette direction, car nous avions constaté dans notre audit de 1987 que les établissements de soins en hébergement (qui fournissent principalement le gîte et le couvert) pour les personnes ayant des troubles mentaux ne constituaient pas le meilleur choix en matière de logement, étant donné qu'ils n'étaient pas tenus de fournir des services de soutien.
- **Il se peut que les subventions ministérielles octroyées aux organismes ne soient pas**

indexées comme il se doit sur la capacité des locataires de payer leur loyer. En 2015-2016, le Ministère a versé un peu plus de 100 millions de dollars à des organismes de logement pour l'exploitation de plus de 12 300 logements en Ontario, mais il n'a pas surveillé de manière appropriée si les organismes vérifiaient les niveaux de revenu des locataires. Nous avons observé que le revenu n'était pas vérifié selon les intervalles requis dans six des sept organismes que nous avons visités. Par ailleurs, le Ministère n'exigeait pas que les organismes propriétaires des immeubles dans lesquels se trouvent les logements procèdent à des audits de l'état des immeubles, ce qui aurait informé à la fois l'organisme et le Ministère du fait que les fonds de réserve pour immobilisations sont dans une situation de passif non capitalisé, le cas échéant (autrement dit, que les organismes ne disposent pas de fonds de réserve suffisants pour payer les travaux importants de réparation et de rénovation nécessaires). Cela peut entraîner des problèmes pour la sécurité des clients qui vivent dans ces immeubles, en plus d'exposer le Ministère à un risque financier, puisqu'il finance le fonds de réserve pour immobilisations.

- **Les RLISS ne confirment pas si les locataires des logements reçoivent des services de soutien appropriés.** Les RLISS ne savent pas si les organismes fournissent les divers services de soutien, si tous les clients occupant un logement reçoivent des services de soutien, et si les clients vivant dans une région de la province reçoivent un nombre comparable d'heures de services par rapport à d'autres clients ayant des besoins similaires et qui vivent dans une autre région. Les RLISS laissent à l'entière discrétion des organismes le choix des services qu'ils jugent appropriés pour les clients occupant un logement, ainsi que la fréquence et le niveau des services.
- **Le Ministère ne recueille pas d'information sur les résultats pour les clients occupant un logement afin de déterminer si ceux-ci vivent de manière autonome et parviennent à se rétablir.** Le Ministère recueille des renseignements fondés sur des extrants, comme le nombre de logements occupés, mais il ne collecte pas de données sur les résultats, par exemple s'il y a eu diminution du nombre de visites à l'hôpital ou de démêlés avec le système de justice, ou si la capacité de fonctionner des locataires s'est améliorée. La nécessité de recueillir des données sur les résultats a été mentionnée dans de nombreux rapports publics, notamment le plan gouvernemental de mise en oeuvre de la réforme des services de santé mentale, en 1999, et le rapport publié en 2010 par le Comité spécial de la santé mentale et des dépendances de l'Assemblée législative de l'Ontario. Le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances a fait savoir en 2015 qu'il travaillerait à la création d'un fichier de données communes. Autrement dit, le problème lié au fait de ne pas disposer de renseignements sur les résultats n'est toujours pas réglé, et ce, près de deux décennies après que le gouvernement lui-même eut soulevé cette préoccupation.

Ces trois dernières années, le Ministère s'est orienté dans la bonne direction : il a mis sur pied un groupe de travail interministériel ainsi qu'un conseil consultatif pour le leadership en vue de régler des questions particulières relatives au logement avec services de soutien en santé mentale. Toutefois, dans des domaines comme les types de services de soutien, les données sur les résultats, le modèle d'hébergement et le partage des pratiques exemplaires, ces questions ont déjà été soulevées au cours des trois dernières décennies dans beaucoup de rapports provinciaux sur les services de santé mentale. Le Ministère et les RLISS peuvent s'inspirer de ces rapports pour modifier la manière dont ils planifient, supervisent et financent le logement

avec services de soutien en santé mentale afin de s'assurer que les fournisseurs de logements et de services de soutien exécutent le programme de façon réfléchie pour les clients qui ont besoin de tels services.

Le présent rapport contient 14 recommandations consistant en 34 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît que le logement est un déterminant social important de la santé et que le logement avec services de soutien est un volet essentiel du respect des engagements du gouvernement à réduire la pauvreté et à mettre fin à l'itinérance chronique d'ici 2025. Il s'agit d'une façon éprouvée d'offrir des logements et des services de manière rentable à certains des habitants les plus vulnérables de l'Ontario. Pour beaucoup d'entre eux, le logement avec services de soutien est un tremplin vers le rétablissement, une plus grande indépendance et une intégration réussie dans la communauté.

Les 14 programmes de logement avec services de soutien de l'Ontario relèvent de 4 ministères : Santé et Soins de longue durée, Logement, Services sociaux et communautaires, et Services à l'enfance et à la jeunesse. Ces ministères travaillent ensemble à réduire les obstacles à l'accès aux services, à accroître la coordination entre les ministères et les systèmes, et à offrir plus de services de logement et de soutien aux personnes qui en ont besoin. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a accru l'offre de logements avec services de soutien de 46 % en 10 ans. Le gouvernement investit dans le logement avec services de soutien. Au cours des 3 dernières années, par exemple, le Ministère a investi 16 millions de dollars afin de créer 1 000 places.

Le gouvernement reconnaît que, pour améliorer le système de logements avec services de soutien, il ne suffit pas d'investir davantage. Il faut également faire des investissements plus intelligents. C'est pourquoi le Ministère travaille avec les trois ministères partenaires et avec les intervenants à l'élaboration de programmes et services fondés sur des preuves et axés sur l'amélioration continue qui appuient la viabilité à long terme du système.

RÉPONSE GLOBALE DES RLISS

En tant que planificateurs, bailleurs de fonds et intégrateurs du système de santé, les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) continueront d'appuyer les initiatives qui permettent aux clients d'accéder plus rapidement aux services et aident à uniformiser les résultats et la qualité. Les trois RLISS qui participent à cet audit (Nord-Ouest, Centre-Toronto et Waterloo Wellington), de même que le Ministère, les organismes et les clients, sont favorables aux recommandations visant à renforcer et à transformer le système de logement avec services de soutien en santé mentale.

Les RLISS appuient sans réserve la vision stratégique du Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) : « un Ontario où chacun jouit toute sa vie d'une bonne santé mentale et d'un véritable bien-être et où tous les Ontariens et toutes les Ontariennes qui présentent une maladie mentale ou des dépendances peuvent se rétablir et jouer un rôle dans des collectivités accueillantes et bienveillantes ». La deuxième étape d'*Esprit ouvert, Esprit sain,* la Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances, est axée sur les adultes, les jeunes à l'âge de la transition, les dépendances, les transitions, la réforme du financement et la mesure du rendement à l'échelle du système. Les RLISS s'emploient activement à engager les intervenants du secteur afin de collaborer avec eux à la planification et à la mise en oeuvre des recommandations

du Conseil et d'informer celui-ci des produits livrables.

En juin 2015, le conseil des PDG des RLISS a approuvé l'établissement d'un comité consultatif provincial en matière de santé mentale et de dépendances, qui rassemble les RLISS, des associations et d'autres partenaires et spécialistes. Les membres du comité consultatif partagent et échangent de l'information, repèrent les pratiques exemplaires, font avancer les priorités et élaborent des recommandations afin d'appuyer et d'éclairer le travail du conseil des PDG des RLISS. Le comité consultatif a approuvé trois priorités applicables à tous les RLISS en matière de santé mentale et de dépendances : veiller à ce que les personnes qui ont des troubles mentaux ou des problèmes de dépendance aient accès à des soins primaires appropriés; mettre en place des points d'accès mieux coordonnés, centralisés et intégrés aux services de santé mentale et de lutte contre les dépendances; et assurer la disponibilité et la souplesse des options de logement avec services de soutien pour les groupes cibles. Des groupes de travail axés sur l'action ont été formés autour de chacune des trois priorités communes à tous les RLISS. Ils ont pour mandat d'élaborer, de documenter et de mettre en oeuvre des plans de travail afin d'opérer des changements et d'avoir un impact positif sur la santé et le bien-être des Ontariennes et Ontariens qui ont des problèmes de santé mentale et de dépendance.

2.0 Contexte

Se reporter au **chapitre 1** pour obtenir d'autres renseignements généraux sur les services de santé mentale en Ontario.

2.1 Qu'est-ce que le logement avec services de soutien?

Le passage de services et soutiens institutionnels à des services et soutiens communautaires en matière de santé mentale à la fin des années 1990 et durant la décennie qui a suivi a fait en sorte d'accroître le besoin de logements avec services de soutien en santé mentale (c'est-à-dire des logements s'accompagnant de services de soutien pour des clients ayant des troubles mentaux) en Ontario. Le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil), mis sur pied en 2014 par le gouvernement de l'Ontario pour travailler sur l'atteinte des objectifs de la stratégie provinciale de santé mentale et de lutte contre les dépendances, *Esprit ouvert, esprit sain* (2011), a défini comme suit le logement avec services de soutien : « [...] la combinaison d'un logement sûr et stable et de soutien qui permettent à une personne de demeurer chez elle, de vivre indépendamment ou de se rétablir ». Le logement, l'éducation, l'emploi et le revenu, qui sont les quatre déterminants sociaux de la santé, ont une incidence sur le sentiment de compétence des personnes et sur leurs rapports avec les autres. Pour le Conseil, le logement avec services de soutien constitue un domaine de travail prioritaire.

L'expression « logement avec services de soutien » englobe deux composantes : le logement et les services de soutien :

- Les logements constituent la partie matérielle du logement avec services de soutien et peuvent prendre différentes formes, comme des logements autonomes, des maisons de chambres ou des pensions, des logements partagés (par exemple, deux personnes ou plus qui partagent une maison ou un appartement) ou des logements-foyers (où un travailleur social est présent pour offrir des services de soutien aux locataires).
- Les services de soutien aident les clients à conserver un logement, et leur portée ainsi que leur nature peuvent varier étant donné

qu'ils visent à combler les besoins d'une personne. Au nombre des exemples figurent les soutiens sociaux (comme les aptitudes à la vie quotidienne, le soutien par les pairs, le soutien à des groupes de résidents et la résolution de conflits), les soutiens cliniques (comme le soutien en cas de crise, la gestion des cas, le counseling, les soins infirmiers itinérants et les équipes communautaires de traitements actifs), et d'autres types de soutien (comme le soutien 24 heures sur 24 pour assurer un cadre d'habitation stable, une aide pour les activités quotidiennes, la gestion des médicaments, une aide à la recherche d'emploi, un soutien à l'emploi, le nettoyage du logement, la préparation des repas, la garde d'enfant, la planification personnalisée et l'attribution de logements appropriés aux personnes).

Le logement avec services de soutien en santé mentale, contrairement au logement social, est destiné aux clients qui ont des troubles mentaux et qui doivent recevoir des services de soutien dans le cadre de leur hébergement. Le logement social, quant à lui, repose sur le principe du « loyer indexé sur le revenu » et vise à aider les personnes et les familles à faible revenu; il n'est pas destiné aux personnes ayant des troubles mentaux. En outre, dans le cas du logement social, les soutiens ne sont pas garantis à moins qu'un programme ait été établi avec la municipalité ou la région desservie par un réseau local d'intégration des services de santé (RLISS), ou si la personne est déjà liée à un fournisseur de services de santé mentale.

2.2 Qui sont les personnes ayant besoin de logements avec services de soutien en santé mentale?

Les personnes qui ont des troubles mentaux graves sont exposées à un risque accru de pauvreté et d'itinérance. On estime qu'un Ontarien sur 40 éprouvera des troubles mentaux graves à un moment donné de sa vie. Les personnes ayant des troubles mentaux graves sont celles qui ont reçu un diagnostic de maladie mentale, telle que la schizophrénie, la dépression, le trouble bipolaire ou les troubles de la personnalité, qui ont une maladie de longue durée et qui ont une invalidité importante au regard de la vie quotidienne. Selon une étude sur la santé et la situation de logement d'adultes sans abri ou en situation de logement précaire en Ontario et en Colombie-Britannique menée par une alliance pluridisciplinaire de partenaires de recherche (dont des hôpitaux, des universités et des organismes sans but lucratif), plus de la moitié des adultes sans abri ou en situation de logement précaire à Vancouver, à Toronto et à Ottawa en 2010 ont déclaré avoir reçu dans le passé un diagnostic relatif à un problème de santé mentale.

Les personnes qui sont aux prises avec des problèmes de santé mentale n'éprouvent pas toutes des difficultés en matière de logement ou n'ont pas toutes besoin d'un logement avec services de soutien en santé mentale. Par exemple, les personnes qui arrivent à composer avec leur maladie, qui vivent de manière autonome seules ou dans leur famille et qui ont accès à des services de santé mentale ou à d'autres services dans la collectivité n'ont pas besoin de ces services additionnels. Cependant, pour certaines personnes, comme celles qui quittent l'hôpital après un long séjour, ce type de logement avec services de soutien peut faciliter leur rétablissement et leur réinsertion sociale.

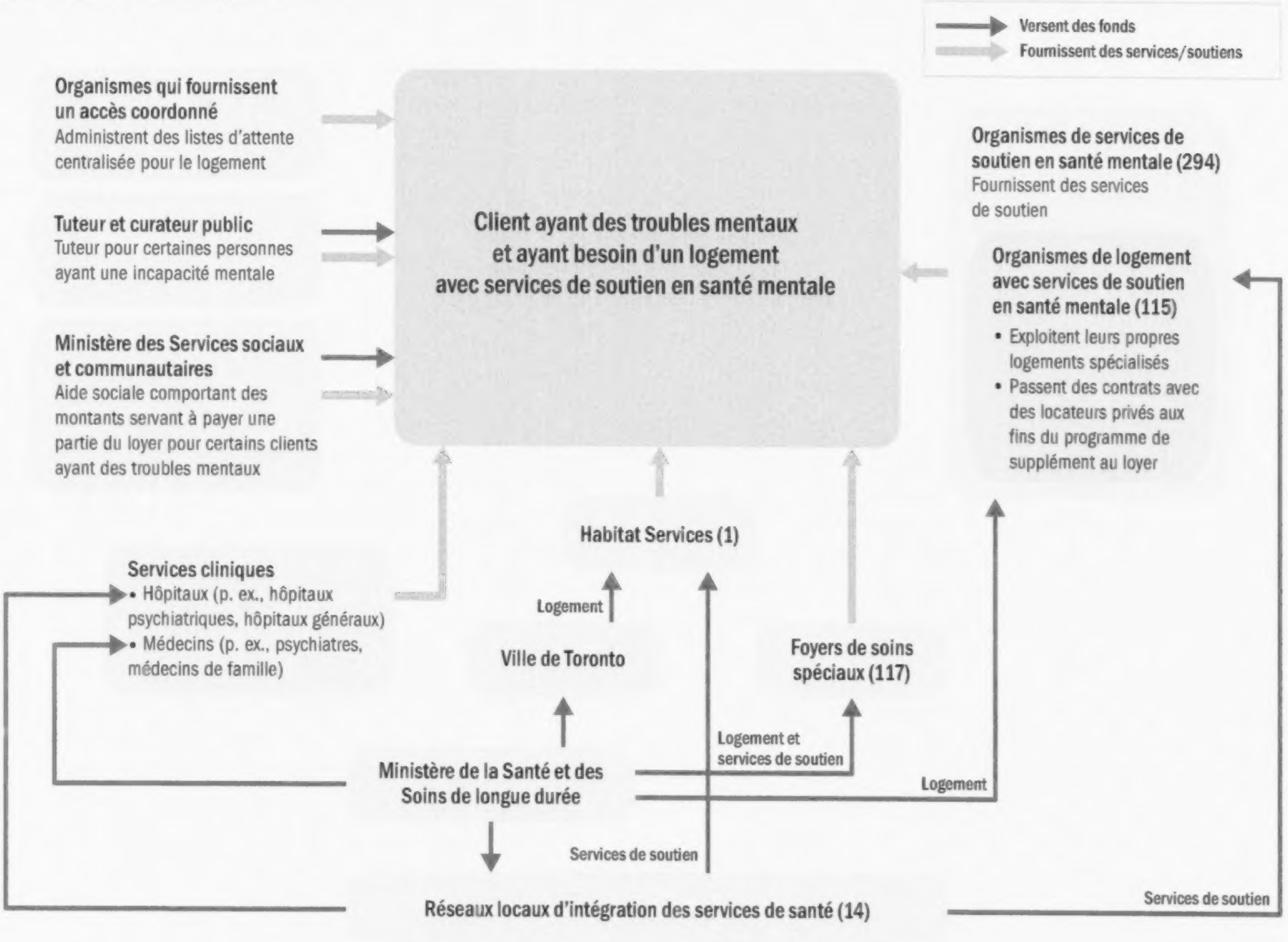
Les personnes qui occupent un logement avec services de soutien en santé mentale ont des rapports avec de multiples parties qui ont chacune un rôle à jouer pour ce qui est de les aider à se rétablir après une maladie mentale et à conserver leur logement, comme le montre la **figure 1**.

2.3 Avantages du logement avec services de soutien en santé mentale

Le logement avec services de soutien en santé mentale s'accompagne de nombreux avantages. Des études menées en Ontario et dans d'autres

Figure 1 : Rôles et responsabilités des principales parties qui prennent part à l'offre de logements avec services de soutien en santé mentale

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



provinces ont révélé que, pour les personnes ayant des troubles mentaux qui occupent un logement avec services de soutien, il y a une diminution des réadmissions à l'hôpital, des symptômes psychiatriques et de la consommation de substances intoxicantes, une stabilité accrue sur le plan du logement et le plan financier, ainsi qu'une amélioration générale de la qualité de vie.

Les personnes ayant des troubles mentaux qui occupent un logement avec services de soutien peuvent retrouver progressivement leur autonomie relativement au fonctionnement quotidien. Certaines sont devenues des défenseurs des droits

Figure 2 : Exemples d'expériences vécues par des clients relativement au programme de logement avec services de soutien de l'Ontario

Source des données : certains organismes de logement pour personnes ayant des troubles mentaux

Remarque : Les noms, les lieux et les autres informations d'identification ont été changés pour protéger l'anonymat des personnes.

L'histoire de Dianne

Dianne est une femme au milieu de la trentaine qui reçoit des services d'un organisme de services de santé mentale depuis 2013. Elle a vécu dans un logement que lui louait l'organisme dans une petite ville rurale du Sud-Est de l'Ontario. Dianne était convaincue qu'elle allait devenir sans abri, jusqu'à ce qu'elle apprenne, en parlant avec son agente de soutien, que ce logement était disponible. La crainte qu'elle ressentait et les problèmes de santé mentaux qu'elle éprouvait étaient devenus insoutenables pour Diane, qui est mère d'une fille. L'organisme lui a offert une sécurité et une paix d'esprit, et l'a aidée à rebâtir son estime de soi pour qu'elle puisse reprendre sa vie en main. Elle a reçu de l'aide sociale et a travaillé à l'amélioration de son état de santé mentale durant deux ans avant d'obtenir un emploi. À ce moment, les choses se sont améliorées et elle a pu commencer à surmonter ses problèmes. Les employés de l'organisme ont toujours fait preuve de compassion, et elle ne croit pas que sa situation aurait été la même aujourd'hui sans l'aide qu'elle a reçue du programme de logement et du personnel. Elle n'avait jamais imaginé que les choses pourraient être un jour aussi positives dans sa vie. Dianne estime que le programme lui a pratiquement sauvé la vie et l'a aidée à devenir la meilleure personne possible. Elle est consciente de la chance qu'elle a eue de trouver cet organisme et d'avoir pu profiter de tous les services nécessaires et utiles fournis par celui-ci. Ce programme lui a permis de devenir une membre productive de la société et lui a appris qu'il faut toujours garder espoir.

L'histoire de Mike

Mike est âgé de 29 ans et est l'aîné d'une famille de trois enfants. Sa famille a immigré au Canada quand il avait sept ans. Selon sa mère, il était considéré comme un bon élève et était généralement apprécié des autres élèves et des professeurs. Son comportement a changé de façon soudaine à l'âge de 13 ans, après le décès prématuré de son père. Il a commencé à faire l'école buissonnière et à consommer de l'alcool et de la marijuana, puis il a abandonné l'école. Durant cette période, Mike a été admis à l'hôpital à de nombreuses reprises, et il a reçu un diagnostic de schizophrénie. Après avoir été obligé de quitter sa famille en raison de son comportement agressif, Mike a vécu dans des refuges et dans la rue durant quelques années, jusqu'à ce qu'il soit arrêté pour voies de fait en 2007. Il a été déclaré non responsable pénalement et admis au programme de droit et de santé mentale à un hôpital psychiatrique spécialisé de la province. Mike a été hospitalisé durant trois ans dans cet établissement. Tout au long de son hospitalisation, les facteurs de risque importants ont été le manque de lucidité et le non-respect de la médication. En 2010, il a été placé dans un logement avec services de soutien élevés créé dans le cadre d'une collaboration entre l'hôpital psychiatrique et un fournisseur de services local. Mike partage un logement de deux lits avec une autre personne. Le personnel mentionne que Mike est sociable, qu'il aime se rendre utile et qu'il a acquis un sentiment d'appartenance à la communauté au contact des autres résidents de l'immeuble. Durant son occupation d'un logement avec services de soutien, Mike a renoué avec les membres de sa famille, qui lui rendent régulièrement visite, et il travaille maintenant trois jours par semaine dans un café. Il mentionne que son logement lui procure un endroit sûr où il aime vivre, et que son état de santé mentale et de santé physique s'est grandement amélioré depuis qu'il occupe ce lieu. Il n'a pas été réadmis à l'hôpital.

des personnes ayant des troubles mentaux et siègent à titre de locataires au conseil d'administration des organismes qui leur fournissent leur logement. La **figure 2** présente deux exemples concrets d'expériences vécues par des occupants de logements avec services de soutien en santé mentale en Ontario et de l'incidence positive qu'a eue le programme sur leur vie.

En 2014, la Commission de la santé mentale du Canada (la Commission) a fait rapport sur un projet qui a utilisé l'approche « logement d'abord » à Toronto en vue de tenter de mettre fin à l'itinérance pour les personnes ayant des troubles mentaux. Selon le rapport, le projet a montré que des économies avaient été réalisées en fournissant un logement à ces clients sur une période de deux ans. La Commission a constaté que chaque tranche de 10 $ investie dans le logement et le soutien d'un client pouvait entraîner des économies moyennes de 15,05 $ dans le cas d'un client ayant des besoins élevés, et de 2,90 $ dans le cas d'un client ayant des besoins modérés. Les économies ont été observées dans des secteurs comme les hospitalisations en psychiatrie, les visites à domicile et les rencontres au bureau avec des fournisseurs de services de santé ou de services sociaux, les incarcérations et les séjours en refuge.

2.4 Types de logement avec services de soutien en santé mentale en Ontario

Au 31 mars 2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) versait un financement relativement à plus de 12 300 logements avec services de soutien dans le cadre de quatre programmes généraux de logement afin de servir les personnes ayant des troubles mentaux graves. Les quatre programmes – logements spécialisés, supplément au loyer, Programme des foyers de soins spéciaux et Habitat Services – ont été élaborés entre 1964 et 2000. Ils s'adressent tous aux personnes ayant des troubles mentaux, mais certains ciblent des sous-populations particulières, comme les personnes qui ont actuellement des démêlés avec le système de justice pénale, des déficiences intellectuelles ou des problèmes de dépendance. Environ 80 % des logements avec services de soutien en santé mentale sont fournis dans le cadre des deux premiers programmes, qui sont administrés par 115 organismes, tandis que les logements de la tranche restante de 20 % sont fournis dans le cadre des deux derniers programmes. L'**annexe 1** décrit les caractéristiques de chacun des programmes de logement.

2.5 Financement

Pour les programmes de logements spécialisés et de supplément au loyer, le Ministère verse des fonds directement aux 115 organismes sans but lucratif au titre de la composante « logement » (c'est-à-dire le volet matériel des programmes). En outre, par le truchement des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), le Ministère verse des fonds aux mêmes organismes pour la prestation de soutiens. Dans le cas où un organisme de logement ne peut fournir le soutien requis à ses clients ayant des troubles mentaux, il fait équipe avec un autre organisme, aussi financé par les RLISS, qui se spécialise dans la prestation de ces services.

Le Ministère verse des fonds directement aux propriétaires d'établissements qui exécutent le Programme des foyers de soins spéciaux, et les RLISS fournissent du financement à neuf hôpitaux, y compris les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province, qui effectuent des inspections de ces foyers. Les fonds versés aux propriétaires par le Ministère dans le cadre de ce programme couvrent le logement et certains services de soutien, les propriétaires fournissant les repas, aidant les locataires à prendre soin d'eux-mêmes, et prenant des dispositions pour l'offre d'une assistance additionnelle.

Dans le cas du programme Habitat Services, le Ministère et la Ville de Toronto cofinancent Habitat Services, un organisme sans but lucratif menant ses activités à Toronto, pour la chambre et les repas, tandis que le RLISS du Centre-Toronto

verse des fonds à cet organisme pour les services de soutien ainsi que l'inspection et la surveillance des résidences.

Durant l'exercice terminé le 31 mars 2016, le Ministère a dépensé un peu plus de 100 millions de dollars au titre des coûts d'exploitation et d'immobilisations des logements, ce qui représente une augmentation de 30 % depuis 2006-2007, comme le montre la **figure 3**. Bien que le Ministère et les RLISS effectuent un suivi et une surveillance des coûts totaux de la prestation des services de soutien en santé mentale en Ontario, ils ne peuvent distinguer et estimer les montants payés pour aider les personnes qui occupent un logement avec services de soutien. Durant l'exercice terminé le 31 mars 2016, le Ministère, par le truchement des RLISS, a dépensé 629 millions de dollars au titre des services de soutien pour tous les clients des services de santé mentale, y compris ceux qui occupent un logement avec services de soutien en santé mentale.

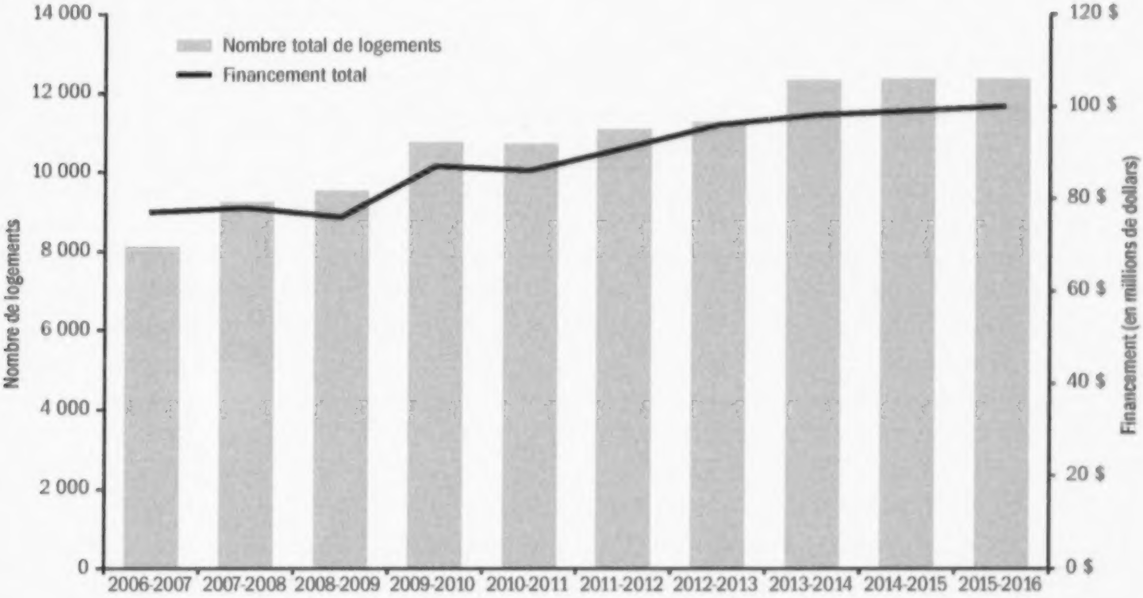
3.0 Objectif et portée de la vérification

Notre audit visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les fournisseurs de services, avait mis en place des systèmes et des procédures efficaces pour surveiller, coordonner et exécuter de façon rentable les programmes de logement avec services de soutien en santé mentale, ainsi que pour mesurer l'efficacité de ces programmes en Ontario et en rendre compte publiquement. La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

La portée de notre audit a englobé les quatre programmes de logement avec services de soutien en santé mentale – supplément au loyer, logements spécialisés, Programme des foyers de soins spéciaux et Habitat Services Toronto – qui sont financés soit en totalité (les trois premiers programmes)

Figure 3 : Nombre de logements avec services de soutien en santé mentale financés et dépenses du Ministère au titre du logement, 2006-2007–2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



soit en partie (le dernier programme) par le Ministère. Bien qu'ils soient mentionnés dans le présent rapport, la portée ne comprenait pas les programmes de logement financés par d'autres ministères provinciaux, comme le ministère du Logement, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et le ministère des Services sociaux et communautaires, car ces programmes ne sont pas destinés à des personnes ayant des problèmes de santé mentale.

Nous avons effectué nos travaux d'audit au Ministère, principalement à la Direction de la santé mentale et des dépendances (avant avril 2016, l'unité responsable du logement avec services de soutien faisait partie de la Direction des programmes provinciaux), qui finance les organismes de logement et les propriétaires chargés d'administrer les différents programmes de logement, et à la Direction de la gestion financière, qui effectue le rapprochement du financement ministériel et des dépenses des organismes à la fin de l'exercice. Les RLISS passent des marchés avec des fournisseurs de services de soutien en santé mentale aux fins de la prestation de services aux personnes ayant des troubles mentaux dans les régions qu'ils desservent, y compris les personnes qui occupent un logement financé par le Ministère. À cet égard, nous avons visité 3 des 14 RLISS : Centre-Toronto (bureau central à Toronto), Waterloo Wellington (bureau central à Kitchener) et Nord-Ouest (bureau central à Thunder Bay). Durant l'exercice terminé le 31 mars 2016, leurs dépenses combinées au titre du logement pour les personnes ayant des troubles mentaux et de l'ensemble des services de soutien (fournis à tous les clients dans la région, y compris ceux qui occupent un logement financé par le Ministère) ont totalisé 183 millions de dollars, soit 29 % de toutes les dépenses provinciales en matière de logement pour les personnes ayant des troubles mentaux et de services de soutien.

À sept organismes de logement avec services de soutien dans les trois régions visées, nous avons mené des tests d'audit, interviewé des cadres supérieurs et du personnel de première ligne et obtenu leurs avis sur la manière d'améliorer l'exécution des programmes, visité des logements avec services de soutien occupés et inoccupés dans différentes collectivités ontariennes où vivent des personnes à diverses étapes de leur parcours de rétablissement, et parlé avec certains locataires. À l'étape de la planification de notre audit, nous avons également effectué des visites préliminaires à deux autres organismes de logement avec services de soutien en santé mentale à Toronto, ainsi que visité certains logements gérés par chaque organisme.

Nous avons examiné la manière dont les programmes de logement avec services de soutien en santé mentale sont exécutés en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Nous nous sommes concentrés sur les modèles de logement utilisés, les types de résultats faisant l'objet d'un suivi, les normes de service et les niveaux de soins prodigués, et la façon dont les personnes accèdent à des logements avec services de soutien en santé mentale.

Nous avons discuté du logement avec services de soutien en santé mentale avec des groupes d'intervenants comme l'Association canadienne pour la santé mentale (division de l'Ontario, filiale de Toronto), Dépendances et santé mentale Ontario, l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario et le Centre de toxicomanie et de santé mentale. Nous avons également obtenu des renseignements et des opinions de la part d'un clinicien-chercheur ontarien qui mène des recherches dans le domaine des services communautaires de santé mentale, ce qui comprend le logement pour les personnes ayant des troubles mentaux. En outre, nous avons examiné des études et des rapports sur le logement pour les personnes ayant des troubles mentaux publiés par la Commission de la santé mentale du Canada et le Comité spécial de la santé mentale et des dépendances de l'Assemblée législative de l'Ontario. Nous avons également communiqué avec Ombudsman Ontario au sujet de plaintes qu'il a reçues concernant le logement pour les personnes ayant des troubles mentaux, et nous

avons tenu compte de celles-ci dans l'exécution de notre audit.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 On ne dispose pas d'une information complète sur la demande de logements avec services de soutien en santé mentale, et les listes d'attente ne sont pas bien gérées

L'Ontario ne dispose pas d'un cadre stratégique pour guider l'offre de logements avec services de soutien en santé mentale. Un tel cadre stratégique pourrait aider le Ministère à déterminer le type de renseignements qu'il doit recueillir pour planifier de manière appropriée l'offre de tels logements en Ontario. Comme il n'y a pas de cadre stratégique et qu'on ne tient pas de données regroupées sur les diverses listes d'attente à l'échelle de la province, le Ministère ne sait pas quelle est l'ampleur réelle de la demande de logements avec services de soutien en santé mentale. Ce que l'on sait, toutefois, c'est que dans les régions qui tiennent des listes d'attente centralisées pour le logement avec services de soutien en santé mentale, les temps d'attente sont longs et peuvent aller jusqu'à sept ans pour les clients qui ont les besoins les plus élevés. Parallèlement, des patients hospitalisés qui n'ont plus besoin de soins doivent attendre à l'hôpital, à un coût plus élevé pour les contribuables, parce qu'il y a une pénurie importante de logements avec services de soutien en Ontario. Les personnes qui ont les besoins les plus élevés et celles qui occupent des lits d'hôpitaux onéreux n'ont pas toujours la priorité par rapport aux autres demandeurs de logements avec services de soutien en santé mentale, comme ceux qui pourraient demeurer provisoirement avec un membre de la famille.

4.1.1 Il n'y a pas de cadre stratégique pour déterminer les besoins en matière d'information

De nombreuses parties prennent part à l'exécution et à la surveillance des programmes de logement avec services de soutien en santé mentale en Ontario. Bien que les organismes de services de santé mentale et de logement se partagent la responsabilité relativement à l'exécution des programmes ontariens de logement avec services de soutien en santé mentale, ce sont le Ministère et les RLISS qui doivent rendre des comptes aux Ontariens pour l'offre de logements et de services de soutien suffisants dans la province, et qui doivent s'assurer que les organismes fournissent des logements avec services de soutien de qualité élevée aux personnes qui en ont besoin.

En 2011, l'Ontario a lancé la version actuelle de sa stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, *Esprit ouvert, esprit sain*. Bien que la stratégie reconnaisse que le logement avec services de soutien en santé mentale constitue une priorité, elle ne propose pas de cadre stratégique concernant ce type de logement. Un cadre stratégique pour le logement avec services de soutien en santé mentale préciserait les rôles du Ministère et des RLISS, établirait des objectifs mesurables et les priorités des programmes, indiquerait les types de données que le Ministère et les RLISS doivent recueillir, mesurer et analyser, évaluerait les risques et les options de gestion des risques, déterminerait les ressources requises, et mesurerait l'impact de la contribution du Ministère au logement avec services de soutien en santé mentale.

La nécessité de se doter d'un cadre stratégique pour le logement avec services de soutien en santé mentale a été soulevée en 1999, lorsque le Ministère a publié le document *Franchir les étapes : Plan de mise en oeuvre continue de la réforme du système de santé mentale,* dans lequel il mentionnait qu'il

devait élaborer une politique sur le logement et améliorer l'accès au logement.

Le Ministère ne disposait toujours pas d'une telle politique au moment de notre audit, mais, en 2011, il a commencé à collaborer avec trois autres ministères qui exécutent également des programmes de logement avec services de soutien pour améliorer les programmes de logement en Ontario. Les trois autres ministères sont les suivants : le ministère du Logement, le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Ensemble, les quatre ministères exécutent 14 programmes de logement en Ontario, comme il est indiqué à l'**annexe 2**. En 2014, un groupe interministériel composé de représentants des quatre ministères a élaboré un cadre stratégique interne en vue d'orienter une « transformation à long terme » du système fragmenté actuel de logement avec services de soutien en Ontario. Selon ce cadre, dans 10 ans, les programmes de logement de l'Ontario profiteront d'une meilleure répartition des ressources, le système sera mieux coordonné, les clients auront une stabilité en matière de logement et recevront des soutiens appropriés, l'accès des clients sera simplifié, et l'on disposera de données probantes et de mesures du rendement pour faire la preuve de l'optimisation des ressources investies. Ce cadre interne, qui a été approuvé par les sous-ministres des quatre ministères en août 2015, visait à étayer l'élaboration d'un cadre devant être rendu public au début de 2017. Le cadre public a pour but de guider une meilleure harmonisation des initiatives existantes ou prévues en matière de logement, la période de mise en oeuvre s'échelonnant sur les 10 prochaines années. Par conséquent, les changements fondamentaux ne seront peut-être pas entièrement apportés avant qu'un délai de 28 ans se soit écoulé après le moment où le Ministère a déterminé pour la première fois la nécessité d'élaborer une politique sur le logement.

RECOMMANDATION 1

Afin de faciliter la détermination des données requises pour planifier le logement avec services de soutien en santé mentale en Ontario de sorte que les personnes ayant des troubles mentaux puissent se rétablir et vivre de manière autonome, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit élaborer un plan de mise en oeuvre concernant son cadre stratégique pour le logement. Ce cadre stratégique doit préciser les rôles du Ministère et des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), établir des objectifs mesurables et les priorités des programmes, indiquer les types de données devant être recueillies, mesurées et analysées par le Ministère et les RLISS, évaluer les risques et les options de gestion des risques, déterminer les ressources requises, et mesurer l'impact de la contribution du Ministère au logement avec services de soutien en santé mentale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera en étroite collaboration avec le ministère du Logement, les RLISS, le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances et les autres partenaires afin d'élaborer un plan de mise en oeuvre du cadre stratégique pour tous les logements avec services de soutien qu'il finance. Ces logements sont destinés aux personnes qui ont des problèmes de santé mentale et de dépendance, une déficience physique ou des lésions cérébrales acquises, aux personnes vivant avec le VIH/sida et aux personnes âgées fragiles. Le Ministère travaillera avec ses partenaires afin de s'assurer que son plan de mise en oeuvre comprend les éléments suggérés dans la recommandation de la vérificatrice générale.

4.1.2 La demande globale ne fait pas l'objet d'un suivi centralisé

Le fait de disposer de données complètes et à jour sur la demande globale de logements avec services de soutien en santé mentale permettrait au Ministère de planifier adéquatement l'offre de logements pour répondre aux besoins des clients. Or, le Ministère ne dispose pas de données provinciales regroupées sur les personnes qui attendent d'accéder à un logement avec services de soutien en santé mentale, et il ne recueille pas de renseignements locaux sur l'attente auprès des organismes, ou encore de renseignements régionaux sur l'attente. Certains organismes ont choisi de recueillir de l'information en collaboration avec d'autres organismes situés dans la même zone géographique au moyen d'un processus d'accès centralisé ou rationalisé, d'autres ont choisi d'effectuer eux-mêmes le suivi de l'information, et d'autres encore ont décidé de ne tenir aucune information sur l'attente. Par conséquent, il est difficile de savoir quelle est la demande globale de logements avec services de soutien en santé mentale.

Dans un rapport sur le logement pour les personnes ayant des troubles mentaux publié en 2011, la Commission de la santé mentale du Canada a estimé que, selon les différentes hypothèses concernant la prévalence de troubles mentaux graves et la capacité des personnes de conserver un logement, l'Ontario comptait entre 39 800 et 199 000 personnes ayant des troubles mentaux graves et n'étant pas adéquatement logés. Le même rapport recommandait l'aménagement de 100 000 logements durant la prochaine décennie pour loger les personnes ayant des troubles mentaux à l'échelle du Canada. En nous fondant sur la population de l'Ontario, nous avons estimé qu'environ 38 000 logements seraient requis dans la province seulement, où l'on constate une pénurie importante de logements avec services de soutien. Comme il est mentionné à la **section 2.4**, au 31 mars 2016, il y avait plus de 12 300 logements avec services de soutien en Ontario.

4.1.3 L'utilisation de listes d'attente régionales n'est pas répandue à l'échelle des 14 RLISS

Les clients peuvent accéder à un logement avec services de soutien en santé mentale eux-mêmes en contactant un organisme de logement avec services de soutien ou un administrateur de liste d'attente (qui est soit un organisme de logement pour personnes ayant des troubles mentaux, soit un organisme financé par un RLISS qui fournit des services d'administration de listes d'attente), ou une demande peut être présentée en leur nom par leur famille ou leur fournisseur de services de santé. En général, les clients éventuels qui font déjà affaire avec un fournisseur de services de santé mentale sont aiguillés vers un logement avec services de soutien par le travailleur en santé mentale chargé de son cas. En raison d'une insuffisance chronique du nombre de logements avec services de soutien en santé mentale en Ontario, comme en témoigne l'existence de diverses listes d'attente, il arrive souvent que les clients n'aient pas accès d'emblée à un logement. On leur demande plutôt d'attendre jusqu'à ce qu'un logement soit disponible. Ces clients peuvent être sans abri ou attendre dans un hôpital ou un refuge. Nous abordons cette question plus en détail à la **section 4.1.5**.

Le processus d'accès aux logements avec services de soutien varie, car les régions ne tiennent pas toutes une liste d'attente régionale unique centralisée. Le Ministère n'exige pas que les organismes situés dans la même région relevant d'un RLISS établissent une liste d'attente centralisée pour faciliter le placement des personnes vivant dans cette région, comme c'est le cas pour le processus de placement des clients dans des foyers de soins de longue durée. Au 31 mars 2016, 5 des 14 RLISS de la province avaient mis en oeuvre des listes d'attente pour le logement avec services de soutien en santé mentale. Les cinq RLISS en question sont ceux du Centre-Toronto, de Waterloo Wellington, du Centre (la liste d'attente n'englobe pas la totalité de la région desservie par le RLISS), de Champlain

et de Mississauga Halton. Dans ces régions, les clients peuvent communiquer avec l'administrateur de la liste d'attente unique centralisée pour y être inscrits. La tenue de renseignements régionaux sur l'attente permet l'établissement d'un processus d'accès uniforme pour les clients vivant dans les mêmes collectivités, ce qui favorise l'équité à l'échelle de la région. Une liste régionale donne également accès à un parc de logements plus important par rapport à une liste tenue par un seul organisme, et cela améliore la coordination entre les organismes en vue de mieux servir les clients qui ont les besoins les plus urgents.

Les clients résidant dans des régions qui ne tiennent pas une liste d'attente régionale centralisée doivent communiquer avec les différents organismes de logement pour être inscrits sur leur liste d'attente respective en vue d'accéder à un logement. Des trois régions que nous avons visitées dans le cadre de notre audit, celles du Centre-Toronto et de Waterloo Wellington tenaient une liste d'attente régionale, tandis que celle du Nord-Ouest n'en tenait pas. Par ailleurs, sur les deux organismes de logement dans le RLISS du Nord-Ouest qui ne tenaient pas une liste d'attente régionale, un seul tenait sa propre liste d'attente locale, et l'autre ne tenait pas de liste. Le Ministère n'exige pas que les RLISS ou les organismes de logement tiennent des listes d'attente locales. La question de la collecte de données sur la demande a été abordée dans notre audit des services communautaires de santé mentale en 2008 ainsi que dans notre suivi de 2010, et le Ministère a alors mentionné qu'il s'employait à régler cette question.

RECOMMANDATION 2

Pour acquérir une compréhension suffisante de la demande de logements avec services de soutien en santé mentale aux fins de la planification à court et à long terme, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) qui ne tiennent pas de liste d'attente centralisée pour aider ceux-ci à en établir une et à adopter les technologies et les pratiques exemplaires existantes des RLISS qui ont mis en place des systèmes de liste d'attente;
- recueillir régulièrement des données globales sur les listes d'attente et les temps d'attente par région pour étayer les décisions de planification provinciale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera avec les RLISS et les ministères partenaires (Logement, Services sociaux et communautaires, Services à l'enfance et à la jeunesse) afin d'élaborer une approche de planification et d'évaluation de la demande qui peut aider à améliorer l'accès à des services de logement et de soutien appropriés et éclairer la planification à court et à long terme. Il s'agira notamment de tirer parti des pratiques exemplaires et de l'expertise des RLISS qui ont déjà des systèmes de listes d'attente.

Le Ministère examinera également d'autres méthodologies, comme les modèles fondés sur la population, et s'efforcera avec Statistique Canada et les ministères partenaires de mieux comprendre la demande de logements avec services de soutien pour les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de dépendance.

4.1.4 Les clients doivent attendre longtemps pour accéder à un logement

Comme il n'y a pas de données centralisées sur le temps que doivent attendre les clients pour accéder à un logement, nous avons examiné l'information sur les listes d'attente et les temps d'attente tenue par les deux RLISS que nous avons visitées et qui tenaient des données régionales sur l'attente. Ces deux listes d'attente facilitent le placement des clients dans des logements avec services de soutien en santé mentale dans 3 des 14 RLISS (ou régions

sanitaires) de la province, qui englobent 28 % de la population de l'Ontario. Selon le niveau de besoin des clients, en mars 2016, les temps d'attente allaient de 2,3 à 4,5 ans pour une liste d'attente, et de 1 à 7 ans pour l'autre liste. Au 31 mars 2016, un peu plus de 11 000 personnes figuraient sur la première liste, et quelque 570 personnes étaient incluses dans l'autre liste. Dans la liste d'attente la plus importante en Ontario, qui sert à coordonner l'accès au logement pour 21 organismes de logement avec services de soutien en santé mentale couvrant la totalité du RLISS du Centre-Toronto et une partie du RLISS du Centre, pour chaque demandeur qui a été retiré de la liste durant l'exercice terminé le 31 mars 2016, près de 6 nouveaux demandeurs y ont été ajoutés. Les Ontariens ont manifesté leurs préoccupations à l'égard de ces longs temps d'attente en présentant des plaintes à Ombudsman Ontario durant la période de trois ans terminée le 31 mars 2016.

4.1.5 En général, la situation de logement actuelle des clients n'est pas prise en compte aux fins de l'établissement de l'ordre de priorité pour accéder aux logements

Selon un document sur le logement produit en 2014 par le Centre de toxicomanie et de santé mentale, lorsque des personnes attendent d'accéder à un logement avec services de soutien, il arrive souvent qu'ils ne reçoivent pas les soutiens et les services dont ils ont besoin, et ils peuvent se retrouver à l'hôpital, dans une salle d'urgence, dans un refuge, dans un centre de désintoxication ou en prison, des options qui sont toutes plus onéreuses qu'un logement. Cela ne profite ni à la personne ayant des problèmes mentaux ni à la société.

D'après l'information recueillie par l'administrateur de la plus importante liste d'attente régionale de la province, qui englobe la totalité du RLISS du Centre-Toronto et une partie du RLISS du Centre, 45 % des personnes qui attendaient un logement avec services de soutien en santé mentale au 31 mars 2016 étaient désignées comme vivant dans un refuge ou comme n'ayant pas d'adresse fixe, 25 % vivaient dans un logement privé qu'ils possédaient ou qu'ils louaient au prix du marché, 6 % étaient hospitalisées, 6 % vivaient dans d'autres types d'hébergement, comme un logement subventionné ou sans but lucratif ou un établissement correctionnel ou de libération surveillée, et 18 % avaient indiqué que leur situation entrait dans la catégorie « autre » ou « inconnue », sans fournir plus de détails. L'administrateur de cette liste d'attente a en outre confirmé que les personnes qui attendaient d'être logées pouvaient être classées comme suit : 58 % de sans-abri; 24 % de personnes vulnérables à l'itinérance (situation actuelle incertaine sur le plan économique ou sur le plan du logement; elles peuvent devenir des sans-abri immédiatement ou dans un proche avenir en l'absence d'intervention); 18 % de personnes qui ont un logement. L'autre administrateur de liste régionale que nous avons visité, dans le RLISS de Waterloo Wellington, ne possédait pas ce genre de données.

Des 18 % de personnes ayant indiqué que leur situation de logement entrait dans la catégorie « autre » ou « inconnue », on ignore qui étaient celles qui vivaient chez des amis ou dans leur famille en attendant d'obtenir un logement avec services de soutien en santé mentale. Le Ministère a mentionné que le logement avec services de soutien en santé mentale est destiné aux personnes qui sont sans abri ou qui sont vulnérables à l'itinérance. Une préoccupation tient au fait que le besoin d'un logement avec services de soutien est plus urgent pour certaines personnes que pour d'autres. Or, aucun des organismes ou des administrateurs centraux de listes d'attente que nous avons examinés dans le cadre du présent audit n'accordait en priorité à ces personnes l'accès aux logements disponibles. (Il y avait des exceptions concernant les initiatives visant à réduire l'itinérance.) Autrement dit, dans la plupart des cas, les logements disponibles sont offerts aux clients suivant l'ordre dans lequel ils ont été ajoutés à la liste. Par conséquent, s'il y a dans

la liste une personne qui vit dans un refuge pour sans-abri et une autre qui vit avec un parent, elles obtiendront un logement selon l'ordre dans lequel leur demande d'accès à un logement a été soumise, la seule priorité prise en compte étant de savoir si la personne est apte à occuper le logement.

Nous avons examiné comment d'autres administrations procèdent au placement des personnes ayant des troubles mentaux dans des logements avec services de soutien, et nous avons constaté qu'au Royaume-Uni, aux fins du placement dans de tels logements, la priorité est accordée aux sans-abri et aux personnes les plus vulnérables, comme les aînés, les personnes qui ont des troubles mentaux et celles qui ont une déficience physique.

Selon une étude menée en 2009 par des représentants des fournisseurs de soins de santé et de logements avec services de soutien du RLISS du Centre-Toronto, l'offre insuffisante de logements a entraîné une « monopolisation de lits » dans les hôpitaux, des pressions au sein du système au titre des coûts financier et un niveau inapproprié de soins, et a eu une incidence négative sur la qualité de vie des personnes ayant des troubles mentaux. À cet égard, dans son rapport d'octobre 2012 intitulé *Road to Recovery: Client Experiences in Supportive Housing*, le Centre de toxicomanie et de santé mentale, l'un des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés en Ontario – des hôpitaux qui servent des personnes ayant des troubles mentaux complexes – a recommandé que l'on accorde la priorité à certains patients en santé mentale qui attendent à l'hôpital et qui figurent sur une liste d'attente pour accéder à un logement avec services de soutien. Ces patients n'ont plus besoin de recevoir de soins hospitaliers mais demeurent hospitalisés en raison d'un manque d'options convenables en matière de logement. Le fait de mettre en congé ces patients et de leur donner accès à un logement avec services de soutien favoriserait leur rétablissement, en plus de libérer des lits pour des personnes qui ont besoin de soins. On réaliserait ainsi des économies au titre des hospitalisations, en ayant recours à l'option moins onéreuse de la réinsertion sociale.

Au 31 mars 2016, 72 patients en santé mentale, soit environ 46 % des 158 patients en santé mentale qui n'avaient plus besoin des soins offerts par les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province, attendaient dans l'un de ces hôpitaux d'être placés dans un logement supervisé ou avec services. Nous n'avons pu recueillir de données similaires sur les hôpitaux généraux, car ces données ne font pas de distinction entre les patients ayant des troubles mentaux et ceux qui n'en ont pas.

Le fait d'accorder la priorité aux patients en santé mentale qui attendent dans un hôpital d'accéder à un logement avec services de soutien en santé mentale constitue un moyen que peut prendre la province pour réaliser des économies éventuelles, mais il peut en exister d'autres. Au moment de notre audit, la priorité n'était pas accordée aux patients en santé mentale pour ce qui est d'accéder à un logement avec services de soutien en santé mentale sauf, dans des circonstances limitées, dans l'une des trois régions que nous avons visitées. Dans les 4 hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province, le coût quotidien des soins hospitaliers prodigués à un patient en santé mentale allait de 787 $ à 1 138 $ durant l'exercice terminé le 31 mars 2016. Par comparaison, selon un rapport publié en 2011 par la Commission de la santé mentale du Canada, le coût quotidien estimatif d'un logement avec services de soutien se situait à peu près entre 82 $ et 115 $ pour les clients ayant les plus grands besoins, ce qui reviendrait à un montant estimatif de 91 $ à 127 $ en 2016 après prise en compte de l'inflation.

RECOMMANDATION 3

Afin de réduire les coûts du système de soins de santé et d'autres services publics, et pour mieux servir les clients ayant des problèmes de santé mentale et des besoins en matière de logement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit évaluer si certains clients, comme ceux qui attendent dans un hôpital ou qui sont sans abri, devraient se voir accorder la priorité

pour ce qui est d'accéder à un logement, et il doit fournir une orientation aux organismes relativement à sa décision.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera avec les RLISS et avec d'autres partenaires afin de déterminer si certaines sous-populations devraient jouir d'un accès prioritaire aux logements avec services de soutien et de définir les ressources supplémentaires requises, le cas échéant. Plusieurs programmes de logement avec services de soutien récemment financés par le Ministère ciblent les personnes vulnérables et à risque, y compris celles qui connaissent de graves problèmes de santé mentale et de dépendance et qui sont sans abri ou à risque d'itinérance. En cas de modification de la politique, le Ministère fournira des directives aux organismes qui offrent les programmes touchés.

4.1.6 Les temps d'attente sont encore plus longs pour les clients qui ont des besoins élevés ou qui ont des problèmes de mobilité nécessitant des mesures d'adaptation

Il est plus difficile de trouver des logements pour les personnes qui ont besoin de niveaux élevés de soins. Ces personnes peuvent avoir des déficiences développementales en plus de leurs troubles mentaux, ou avoir des troubles mentaux à ce point envahissants qu'elles doivent recevoir des soins 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, y compris la préparation des repas et la gestion des médicaments. Certains organismes que nous avons visités nous ont informés qu'il n'y a pas suffisamment de logements s'accompagnant de services de soutien élevés en Ontario, parce que la plupart des logements sont dispersés dans des immeubles locatifs ordinaires qui se prêtent mal à une supervision 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, durant laquelle le personnel doit demeurer sur place. Cette situation est confirmée par des données que nous avons obtenues de l'administrateur de la liste d'attente qui englobe la totalité du RLISS du Centre-Toronto et une partie du RLISS du Centre – en 2014-2015 et 2015-2016, la principale raison pour laquelle les organismes ont reporté le placement d'un client dans un logement avec services de soutien était que les besoins du client étaient trop élevés. Durant ces deux exercices, des 325 clients qui ont été retirés du haut de la liste par les organismes, 109 (plus du tiers) l'ont été parce qu'ils avaient des besoins trop élevés. Il convient de préciser qu'il n'y avait que 662 clients ayant des besoins élevés sur la liste, et qu'ils faisaient quand même l'objet du taux de report le plus important – environ un client sur six.

Des deux administrateurs de liste d'attente que nous avons visités, un seul tenait de l'information sur l'endroit où résident les personnes ayant des besoins élevés pendant qu'ils attendent un logement avec services de soutien en santé mentale qui leur conviendrait. Selon cette information, environ 23 % de ces personnes étaient hospitalisées, 18 % vivaient dans un refuge ou n'avaient pas d'adresse fixe, et 15 % vivaient dans un logement privé qu'ils possédaient ou qu'ils louaient au prix du marché. Les autres personnes recouraient à d'autres types d'hébergement, dont des logements subventionnés, des maisons de chambres ou des pensions, et des résidences pour personnes âgées. Environ 12 % des personnes avaient indiqué que leur situation entrait dans la catégorie « autre » ou « inconnue », sans fournir plus de détails.

Dans le même ordre d'idées, les clients qui ont des problèmes de mobilité nécessitent un type d'hébergement adapté à leurs besoins – par exemple, un logement dans un immeuble qui comporte une rampe d'accès à l'entrée ou un ascenseur pour accéder aux étages supérieurs. Comme les logements ne sont pas tous aménagés de manière à combler des besoins particuliers en matière de mobilité, particulièrement ceux qui se trouvent dans de vieux immeubles de logements spécialisés appartenant à des organismes, les clients qui ont besoin de telles mesures d'adaptation doivent géné-

ralement attendre plus longtemps pour accéder à un logement avec services de soutien en santé mentale. Certains des organismes que nous avons visités avaient dû reporter le placement de clients parce qu'ils ne pouvaient combler les besoins en matière d'accessibilité des clients. Par ailleurs, certains clients qui occupent un logement finissent par éprouver des problèmes de mobilité à mesure qu'ils vieillissent, et ils peuvent avoir aussi besoin que leur logement avec services de soutien en santé mentale fasse l'objet de mesures d'adaptation à un moment ou à un autre. Deux des sept organismes que nous avons visités ont indiqué que des clients occupant des logements avec services de soutien en santé mentale qui avaient commencé à éprouver des problèmes de mobilité avaient dû être transférés dans des logements plus accessibles, et ils ont mentionné que la demande interne pour répondre à ce type de besoin est croissante.

Étant donné que le parc de logements ne suffit pas à répondre aux demandes des personnes ayant des troubles mentaux qui attendent un logement avec services de soutien, il existe un risque que les clients figurant sur une liste d'attente soient choisis aux fins de l'obtention d'un logement qui vient de se libérer en se fondant sur la facilité de placement, au lieu du niveau de priorité et des besoins du client. Certains organismes que nous avons visités nous ont dit qu'ils avaient entrepris des discussions avec le Ministère pour accroître l'offre de logement avec services de soutien qui peuvent combler des besoins élevés et convenir aux personnes ayant des problèmes de mobilité. Certaines de ces discussions ont été amorcées il y a plusieurs années, mais, au moment de notre audit, les organismes avaient toujours des difficultés à trouver des logements pour leurs clients ayant les besoins les plus élevés. Si l'on est dans l'impossibilité d'offrir des logements convenables pour répondre aux différents besoins des clients nécessitant des services de santé mentale, le système de logement ne peut alors être entièrement axé sur les clients, et les organismes peuvent avoir involontairement tendance à choisir les clients qui sont plus faciles à servir, au lieu des clients qui ont des besoins plus difficiles à combler.

RECOMMANDATION 4

Pour que les personnes ayant des besoins élevés ou des problèmes de mobilité ne soient pas injustement désavantagées en ayant à attendre plus longtemps que d'autres clients en vue d'accéder à un logement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit disposer d'un parc de logements d'une taille suffisante pour répondre à leurs besoins.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que la demande dépasse l'offre actuelle, et ce, pour tous les types de logements avec services de soutien. Pour répondre à la demande croissante, le Ministère a augmenté de 46 % en 10 ans le nombre de logements avec services de soutien qu'il finance. À l'avenir, le Ministère travaillera avec le ministère du Logement et d'autres ministères, les RLISS, le secteur communautaire et d'autres partenaires afin de créer suffisamment de logements avec services de soutien pour toutes les Ontariennes et tous les Ontariens qui en ont besoin, y compris les personnes qui ont une déficience physique ou qui nécessitent des niveaux élevés de services.

4.1.7 Le processus utilisé pour gérer les listes d'attente doit être amélioré

Nous avons examiné le processus utilisé par deux RLISS qui administrent des listes d'attente régionale pour déterminer si les listes rendent fidèlement compte d'une information sur la demande réelle, dont a besoin le Ministère pour planifier de manière appropriée l'offre et l'attribution des logements pour personnes ayant des troubles mentaux en Ontario. Nous avons constaté ce qui suit :

- Les éventuels clients des programmes de logement n'ont pas besoin de prouver qu'ils ont des troubles mentaux pour figurer sur une liste. Aucun des administrateurs des listes d'attente – qu'il s'agisse des listes régionales

ou des listes de différents organismes – n'exige qu'un client éventuel fournisse une preuve médicale qu'il a reçu un diagnostic de maladie mentale avant d'être inscrit sur la liste. Par exemple, dans une des régions que nous avons visitées, les clients éventuels déclaraient eux-mêmes leur état de santé à l'administrateur de la liste d'attente. Dans tous les cas, l'organisme de logement disposant d'un logement inoccupé attendait que le nom du client arrive en haut de la liste pour effectuer une évaluation initiale, juger de ses besoins et déterminer s'il convenait pour le logement. À ce stade, l'organisme n'exigeait toujours pas de preuve médicale; il déterminait plutôt si le client semblait avoir des troubles mentaux au moyen d'une entrevue en personne menée par un employé ayant des connaissances en matière de santé mentale. Ce membre du personnel n'a pas besoin de posséder une formation en médecine. Un organisme de logement nous a informés qu'il employait cette approche pour refuser d'inscrire sur la liste d'attente les personnes qui, selon l'évaluation effectuée, n'avaient pas de troubles mentaux suffisamment graves.

- Les temps d'attente sont longs, et des clients peuvent continuer de figurer sur une liste même après leur décès ou même s'ils n'ont plus besoin d'un logement. Aucun des deux administrateurs de liste d'attente que nous avons visités ne communique avec les clients de façon régulière et proactive pour mettre les renseignements à jour. Ils laissent plutôt aux clients le soin de les contacter pour les informer des changements dans leur situation. L'administrateur de la liste d'attente qui englobe la totalité du RLISS du Centre-Toronto et une partie du RLISS du Centre nous a dit que son bureau ne reçoit pas de fonds pour effectuer une gestion continue de la liste d'attente, mais qu'il a obtenu un financement ponctuel d'un RLISS il y a quelques années pour embaucher du personnel temporaire afin que celui-ci procède à une mise à jour des demandes. Récemment, il a obtenu une approbation, dans le cadre d'un programme municipal, en vue d'investir dans des ressources temporaires ayant pour tâche de gérer la liste d'attente.

RECOMMANDATION 5

Pour que seuls les clients ayant des besoins avérés puissent accéder à des logements avec services de soutien en santé mentale et que les listes d'attente fournissent une image fidèle des besoins dans la province à des fins de planification, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit exiger que le fournisseur de logement ou l'administrateur de liste d'attente confirme le diagnostic de maladie mentale des clients avant d'inclure leur nom dans la liste et vérifie de manière continue que les clients ont bien leur place sur la liste.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de s'assurer que seuls les demandeurs admissibles ont accès à des logements avec services de soutien. De nombreuses personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale qui ont besoin d'un logement avec services de soutien ne sont pas en mesure d'obtenir facilement un diagnostic. C'est pourquoi le Ministère craint qu'en obligeant les administrateurs des listes d'attente et les fournisseurs de logements à confirmer le diagnostic en santé mentale d'une personne au moment où elle présente une demande, il ne crée un obstacle systémique à l'accès aux services pour des personnes déjà marginalisées. Quoi qu'il en soit, le Ministère examinera les possibilités d'évaluer l'admissibilité et le besoin de services, au moyen d'un diagnostic ou d'une évaluation standard des besoins, dans le cadre de son travail visant à coordonner l'accès aux logements avec services de soutien en collaboration avec les ministères partenaires et d'autres intervenants.

4.2 Il n'y a aucun cadre pour l'offre d'un continuum de services de logement et de transition en Ontario

Une des raisons qui expliquent les longs temps d'attente est que les clients qui occupent déjà un logement avec services de soutien en santé mentale peuvent y rester indéfiniment, car le Ministère considère les logements financés comme permanents. Même les clients qui n'ont plus besoin de services de soutien en santé mentale peuvent continuer d'occuper leurs logements. Le Ministère n'a fourni aucune orientation aux organismes de logement pour les aider à déterminer à quel moment il conviendrait de loger un client dans un autre type d'hébergement.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.2.1 Les logements avec services de soutien en santé mentale sont des logements permanents

Le programme de logement avec services de soutien financé par le Ministère fournit des logements permanents à des personnes aux prises avec une maladie mentale. Autrement dit, il n'y a aucune limite concernant le temps durant lequel les clients peuvent demeurer dans un logement avec services de soutien en santé mentale. Un client peut occuper un logement durant une période indéterminée, à son bon vouloir. Le Ministère ne tient pas de données sur la durée d'occupation, mais, selon l'information obtenue des 7 organismes de logement que nous avons visités, en mars 2016, 22 % des personnes avaient occupé un logement durant plus de 10 ans mais moins de 20 ans, et 7 % en avaient occupé un durant plus de 20 ans.

Dans le cadre d'une approche selon laquelle le logement constitue une solution permanente, la mise en disponibilité de logements se fait uniquement par attrition – par exemple, lorsqu'un client décide de quitter un logement avec services de soutien, qu'il décède, qu'il est incarcéré ou expulsé, ou qu'il est hospitalisé pour une longue période. Cette approche crée par défaut un arriéré dans les demandes, car on ne peut savoir avec certitude à quel moment un logement occupé se libérera pour la personne suivante figurant sur la liste d'attente.

Selon nos recherches, la Colombie-Britannique et l'Alberta utilisent un modèle de logement permanent pour le logement avec services de soutien en santé mentale.

Les organismes, les associations d'intervenants et les experts à qui nous avons parlé durant le présent audit conviennent tous du fait qu'une approche selon laquelle le logement constitue une solution permanente favorise la stabilité des clients, et ils ont mentionné qu'il s'agit d'une pratique exemplaire. Néanmoins, ils ont tous admis qu'en vue de permettre un roulement dans le système, il devrait y avoir un continuum en matière de logement, qui pourrait inclure des solutions non permanentes où la durée de l'occupation est limitée à une certaine période, ainsi que des programmes permettant aux clients de faire la transition vers des types d'hébergement s'accompagnant de services de soutien plus importants ou moins importants, en fonction de leurs besoins (nous discutons de cette question plus en détail à la **section 4.2.2**).

Un organisme que nous avons visité a présenté au Ministère, en mai 2015, ainsi qu'à une réunion mixte avec le Ministère et le RLISS concerné, en juillet 2015, une proposition traitant des avantages associés à un continuum en matière de logement, particulièrement dans le cas des personnes dont l'état s'est stabilisé et qui peuvent faire la transition vers d'autres formes d'hébergement. Selon l'organisme, avec un continuum en matière de logement, les personnes peuvent atteindre le degré le plus élevé d'autonomie, les ressources peuvent être consacrées aux personnes qui en ont le plus besoin, et les services peuvent mieux combler les besoins. Au moment de notre audit, le Ministère examinait toujours cette proposition.

D'autres administrations, comme les régions de New York, de Los Angeles et de Chicago, ont

recours à une combinaison de modèles de logement qui englobent de l'hébergement permanent et de l'hébergement provisoire, et qui s'accompagnent de soutiens flexibles en matière de santé mentale et de logement pour aider les clients à devenir autonomes. Par exemple, dans la ville de New York, un projet qui existe depuis 30 ans cumule les réussites en permettant à des personnes ayant des troubles mentaux de passer d'un logement avec services de soutien à un mode de vie plus autonome : moins de 5 % des personnes ayant bénéficié du programme sont redevenus itinérants. Pour produire de tels résultats, le programme offre des soutiens à l'emploi afin d'aider les résidents à trouver du travail. Par ailleurs, le programme travaille de pair avec les résidents qui sont assez stables et qui ont un revenu suffisant pour vivre de manière autonome en aidant ceux-ci à dénicher un logement abordable et à passer d'un mode de vie avec soutien à un mode de vie autonome. Le programme attribue son succès à trois facteurs : le départ du logement est volontaire et n'est pas assujetti à une date de transition déterminée à l'avance; le départ est lié à l'accès à un logement abordable; des services de suivi sont offerts après l'arrêt des soins.

4.2.2 Il convient d'examiner la question de la transition des clients vers d'autres formes d'hébergement

Certains organismes ont identifié des occupants dont l'état s'est stabilisé et qui n'ont plus besoin d'un soutien permanent, mais aucun des sept organismes que nous avons visités ne s'employait de façon constante à transférer de tels clients vers d'autres types d'hébergement. Le fait qu'une personne habite un logement avec services de soutien sans recevoir de tels services est contraire au principe même de ce type de logement, qui englobe à la fois le volet « logement » et le volet « services de soutien ». Les organismes ont soulevé les problèmes suivants, qui réduisent les possibilités de transférer des clients hors des programmes de logement avec services de soutien :

- Le bail que signe un client à titre de locataire est assujetti à la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* (la Loi). Le Ministère veut faire en sorte que tous les droits prévus par la Loi s'appliquent aux clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale. Il souhaite ainsi éviter qu'un propriétaire puisse expulser une personne au motif qu'elle a des problèmes de santé mentale. En outre, aux termes de la Loi, on ne peut obliger des clients à faire la transition d'un logement avec services de soutien en santé mentale à un autre type d'hébergement (comme le logement social) ou au marché résidentiel du secteur privé.
- Un déménagement peut être un événement stressant pour les clients ayant des troubles mentaux ainsi que déclencher des symptômes de leur maladie même après qu'ils se sont stabilisés.
- Il existe peu d'options de rechange en matière de logement pour les clients qui sont prêts à faire une transition. Les locataires peuvent ne pas avoir les moyens de louer un logement sur le marché résidentiel du secteur privé sans une aide gouvernementale, et les temps d'attente sont longs pour le logement social, qui est exploité par les municipalités. L'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario a estimé qu'en 2014, quelque 168 700 ménages attendaient un logement abordable, et ceux qui en ont obtenu cette année-là avaient attendu en moyenne près de 4 ans.

Bien que le Ministère considère le logement pour les personnes ayant des troubles mentaux dans la province comme étant une solution permanente et à long terme, il reconnaît qu'il convient d'examiner la question du logement de transition. Cependant, ni le Ministère ni les RLISS n'ont fourni d'orientation aux organismes de logement en ce qui concerne l'offre de services de transition aux clients ou la désignation d'une partie du parc de logements comme étant des logements de transition. Certains

organismes ont donc agi de leur propre chef pour aider les clients à faire la transition du logement *avec services de soutien en santé mentale à d'autres* formes de logement. Par exemple, quatre des sept organismes que nous avons visités collaboraient avec des fournisseurs municipaux de logement social en vue de conclure des ententes en matière de logement pour les clients prêts à faire la transition. Toutefois, ces pratiques ne sont pas répandues. Un de ces organismes exige même que les clients à qui il accepte de fournir un logement avec services de soutien en santé mentale placent également leur nom sur la liste d'attente pour un logement social municipal. Par ailleurs, bien que ce ne soit pas obligatoire et qu'il n'y ait pas de programme officiel, tous les organismes collaborent avec le secteur de la santé afin de faciliter la transition vers des foyers de soins de longue durée pour les clients qui ont besoin de tels soins.

Il est ressorti de notre recherche que la Colombie-Britannique offre un éventail de logements subventionnés qui s'accompagnent de différents types d'aide au logement pour des personnes se trouvant dans diverses situations, ce qui permet à celles-ci de passer d'un mode vie avec soutien à un mode de vie autonome, ou l'inverse, à mesure que leurs besoins évoluent ou se stabilisent.

RECOMMANDATION 6

Pour que les logements compris dans le parc restreint de logements avec services de soutien soient offerts aux clients ayant des troubles mentaux qui peuvent profiter le plus de l'occupation d'un tel logement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- recueillir des données pour déterminer le nombre de logements financés par lui qui sont occupés par des personnes qui ne reçoivent plus de services de soutien en santé mentale ou qui n'en ont plus besoin;
- en collaboration avec les organismes de logement, déterminer le profil des clients qui sont prêts à faire la transition vers d'autres formes d'hébergement, et élaborer un plan de transition pour ces clients;
- *évaluer le bien-fondé d'un continuum* en matière de logement qui combine des logements provisoires et des logements permanents;
- déterminer d'autres formes d'hébergement qui peuvent être utilisées pour loger les personnes qui n'ont plus besoin de services de soutien;
- mettre au point des stratégies et des processus pour que les personnes qui n'ont plus besoin d'occuper un logement avec services de soutien fassent la transition vers d'autres formes d'hébergement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que les logements avec services de soutien sont permanents et que les locataires ont droit au maintien dans les lieux en vertu de la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*. Le Ministère travaillera avec les RLISS et les fournisseurs de logements avec services de soutien afin de dresser le profil des locataires qui choisiraient d'autres options de logement dans la collectivité s'ils en avaient la possibilité. Il s'emploiera avec les fournisseurs de logements et les RLISS à surveiller les logements occupés par des locataires qui n'ont plus besoin des soutiens offerts par des professionnels ou par des pairs.

Le Ministère examinera la valeur d'un continuum de logements et commencera à déterminer les circonstances dans lesquelles le logement avec services de soutien en santé mentale est approprié.

En collaboration avec les ministères partenaires, le Ministère cernera les possibilités d'aider les locataires de logements avec services de soutien à réussir leur transition vers d'autres options de logement dans la collectivité.

Le système de logement avec services de soutien actuellement financé par la province et

administré par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et trois autres ministères *comprend des logements de transition de durée* limitée ainsi que des logements permanents. Dans la version mise à jour de sa Stratégie à long terme de logement abordable, le gouvernement reconnaît que les fournisseurs de logements de transition doivent être en mesure d'accepter des clients qui ont besoin de services de soutien, tout en protégeant les droits des clients et en les aidant à réussir leur transition vers une vie indépendante. Le ministère du Logement a engagé des consultations avec des intervenants sur les modifications possibles à la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation*, afin de faciliter la fourniture et la gestion de logements de transition. Le Ministère envisagera également d'investir dans des projets pilotes qui permettront aux locataires de logements avec services de soutien de déménager dans d'autres types de logements, et il évaluera le succès de ces projets.

4.3 Il n'y a pas d'évaluation du caractère adéquat, de la distribution et de la rentabilité du parc de logements

Le Ministère n'a pas établi d'objectifs concernant le nombre de logements avec services de soutien dont a besoin l'Ontario, ou dont il aura besoin à l'avenir et à quel moment; par conséquent, il n'est pas possible de déterminer si le parc de logements actuel est utilisé de manière efficiente. En outre, les 12 365 logements avec services de soutien en santé mentale répartis dans les 14 RLISS de la province ne font pas l'objet d'une planification en ce qui concerne les régions ou le besoin est le plus grand, car le Ministère ne dispose toujours pas de renseignements complets sur la demande en matière de logement, comme il est indiqué à la **section 4.1.** Par ailleurs, le Ministère n'a pas établi lequel des quatre programmes de logement est le plus rentable à long terme pour loger des clients ayant des troubles mentaux, bien que notre bureau ait mentionné, dans son audit des services communautaires de santé mentale en 2002, que le Ministère n'avait *pas déterminé le nombre ou le type de logements* requis pour combler les besoins des personnes ayant des troubles mentaux graves, ou si le mode existant d'hébergement répondait aux besoins des personnes logées.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.3.1 Aucune cible n'a été établie concernant le nombre de logements requis en Ontario

Dans la période de 10 ans allant de 2006-2007 à 2015-2016, le Ministère a accru de 46 % le nombre de logements avec services de soutien qu'il finance pour les personnes ayant des troubles mentaux et pour combler les besoins en matière de logement, comme le montre la **figure 3.** Cependant, le parc de logements actuel ne répond pas à la demande.

L'Ontario offre un moins grand nombre de logements pour personnes ayant des troubles mentaux par tranche de 10 000 personnes que 3 autres provinces, selon un rapport publié en 2011 par la Commission de la santé mentale du Canada, qui indiquait le nombre de logements spécialisés offerts aux personnes ayant des troubles mentaux dans toutes les provinces. En mars 2016, en moyenne, 9 logements pour personnes ayant des troubles mentaux étaient offerts pour chaque tranche de 10 000 personnes à l'échelle de l'Ontario (en ce qui concerne les logements spécialisés et 3 autres programmes), contre 12,8, 14,7 et 17 logements (en ce qui concerne les logements spécialisés seulement) au Manitoba, au Québec et en Colombie-Britannique respectivement.

Le Ministère n'a pas établi d'objectif concernant le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale qu'il doit financer, ou qu'il devra financer à l'avenir et à quel moment; par conséquent, il n'est pas possible de déterminer si le récent financement visant à accroître l'offre de logements a permis de répondre aux besoins non comblés.

Dépendances et santé mentale Ontario a mentionné, dans une proposition sur le logement pour *personnes ayant des troubles mentaux qui a été* présentée en mars 2014, que le gouvernement de l'Ontario devrait fournir plus de 26 000 nouveaux logements avec services de soutien sur une période de 7 ans.

La nécessité d'évaluer les besoins en logement et de déterminer les régions où il y a une pénurie importante de logements a été soulevée dans notre audit des services communautaires de santé mentale en 2008. Dans le cadre de notre suivi subséquent, en 2010, le Ministère nous a dit qu'il s'employait à régler cette question.

4.3.2 Le parc de logements n'est pas distribué selon la demande

Étant donné qu'il y a une pénurie chronique de logements avec services de soutien en santé mentale en Ontario, comme en témoignent les longues listes d'attente et les longs temps d'attente, il importe que le Ministère distribue le parc limité de logements dans les 14 RLISS de la province de manière à ce que toutes les personnes qui attendent d'obtenir un logement avec services de soutien en santé mentale aient une chance égale d'accéder à un tel logement dans leur collectivité. Le Ministère dispose d'une marge de manoeuvre plus grande pour ce qui est de redistribuer les logements relevant du programme de supplément au loyer par rapport au programme de logements spécialisés – alors que les immeubles de logements spécialisés se trouvent dans des lieux fixes, on peut modifier le lieu où sont offerts des logements relevant du programme de supplément au loyer en faisant appel à différents propriétaires d'immeubles.

Le Ministère a accru de 46 % l'offre de logements au cours des 10 dernières années et, pour ce faire, il a principalement financé des logements additionnels dans le cadre du programme du supplément au loyer. Dans l'idéal, l'attribution de ces logements aux régions par le Ministère devrait être proportionnelle au nombre de personnes qui attendent d'être logées, mais le Ministère ne dispose pas de cette information. Les logements *sont plutôt distribués selon l'offre existante de logements* et les indicateurs de la demande de services de santé mentale, notamment les visites imprévues au service d'urgence et les visites répétées dans un délai de 30 jours pour des problèmes de santé mentale ou de dépendance, les admissions dans des unités spécialisées en santé mentale pour adultes, les patients mis en congé et la durée des séjours dans des unités spécialisées en santé mentale pour adultes, la prévalence des problèmes de santé mentale et d'accoutumance, et les données démographiques et sociales.

Comme nous l'avons vu, en mars 2016, il y avait en moyenne 9 logements pour personnes ayant des troubles mentaux par tranche de 10 000 personnes à l'échelle de la province (un logement s'entend d'un local d'habitation pouvant comporter un ou plusieurs lits), mais près des deux tiers des 14 RLISS

Figure 4 : Distribution des logements pour personnes ayant des troubles mentaux par tranche de 10 000 personnes et par réseau local d'intégration des services de santé, mars 2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

RLISS	Logements par tranche de 10 000 personnes
Centre-Toronto	31,1
Nord-Est	14,6
Nord-Ouest	14,2
Sud-Ouest	10,6
Simcoe Nord Muskoka	10,0
Sud-Est	8,8
Centre	7,1
Érié St-Clair	6,7
Champlain	6,7
Hamilton Niagara Haldimand Brant	6,3
Centre-Ouest	5,6
Waterloo Wellington	5,1
Centre-Est	4,2
Mississauga	2,1
Province	**9,0**

comptaient moins de 9 logements par tranche de 10 000 personnes. Le RLISS du Centre-Toronto, qui couvre le coeur de la ville de Toronto et dont les limites sont Scarborough, North York et Etobicoke, affichait la plus forte concentration de logements, avec 31 par tranche de 10 000 personnes. Si l'on exclut le RLISS du Centre-Toronto, la distribution des logements pour personnes ayant des troubles mentaux variait considérablement dans les 13 autres régions sanitaires, celle du Nord-Est (qui englobe North Bay, Sault Ste. Marie, Sudbury et Timmins) ayant près de 7 fois plus de logements par tranche de 10 000 personnes que le RLISS de Mississauga Halton, comme le montre la **figure 4**. L'une des raisons pouvant expliquer les écarts dans la distribution du parc de logements tient au fait que la demande de logements et les services de santé mentale varient dans chaque RLISS, mais le Ministère n'a pas montré que le parc de logements existant est distribué de manière équitable dans les 14 RLISS pour combler les demandes différentes dans chaque région, parce qu'il ne sait pas quelle est la demande dans chacune des régions. Les écarts dans la distribution du parc de logements ont contribué à faire en sorte que les temps d'attente pour un logement avec services de soutien en santé mentale varient à l'échelle de la province, comme nous l'avons mentionné à la **section 4.1.4**.

En outre, certains des logements financés par le Ministère sont des logements autonomes occupés par un seul locataire, tandis que d'autres sont des logements partagés comportant de multiples lits et hébergeant plusieurs locataires, qui ont tous des troubles mentaux. Cependant, le Ministère ne dispose pas de données sur le nombre de logements financés qui sont des logements partagés et sur le nombre qui sont des logements autonomes, ni sur le nombre de lits dans les logements partagés. Par conséquent, le Ministère peut ne pas toujours savoir combien de lits son parc de logements comporte, ce qui nuit encore plus à sa capacité de distribuer efficacement les logements à l'échelle de la province pour répondre équitablement aux besoins des clients. Nous discutons de nos préoccupations concernant la gestion des places vacantes dans les logements partagés à la **section 4.4.1**.

4.3.3 Aucune évaluation n'est effectuée pour déterminer le moyen le plus rentable de fournir des logements avec services de soutien

Comme il est indiqué à l'**annexe 1**, près de 80 % des logements avec services de soutien en santé mentale en Ontario relèvent de deux programmes de logement – les logements spécialisés (les immeubles sont achetés avec des fonds ministériels et appartiennent à des organismes de logement) et le supplément au loyer (les organismes louent des logements dans des immeubles appartenant à des propriétaires du secteur privé). Dans le cadre des deux programmes de logement, les clients payent leur loyer aux organismes en utilisant les fonds qu'ils reçoivent de l'aide sociale ou d'une pension publique, mais dans le cas du programme de supplément au loyer, le Ministère verse également aux organismes un montant qui vient s'ajouter à celui du loyer.

Le Ministère surveille le coût du logement pour chaque programme de logement. Les RLISS, quant à eux, ne font pas de distinction entre les clients qui occupent un logement et les autres clients en ce qui concerne les dépenses au titre des services de soutien. Par conséquent, nous n'avons pu comparer les dépenses relatives au logement ni celles relatives aux services de soutien par programme de logement. D'après les données sur les dépenses au titre du logement seulement, durant l'exercice terminé le 31 mars 2016, le Ministère a consacré 36 % de son financement au programme de supplément au revenu, 29 % au Programme des foyers de soins spéciaux, 27 % au programme de logements spécialisés et 8 % à Habitat Services, comme le montre la **figure 5**. Durant le même exercice, comme il est indiqué à la **figure 6**, le coût par logement allait de 5 175 $ pour le programme de supplément au loyer à 9 064 $ pour le programme des logements spécialisés. Le coût par logement de 20 226 $ pour

le Programme des foyers de soins spéciaux est considérablement plus élevé que celui des autres programmes de logement avec services de soutien en santé mentale parce que le financement accordé par le Ministère inclut dans ce cas la nourriture, les frais médicaux, les vêtements et d'autres services de soutien, en plus du logement. Le Ministère n'a pas été en mesure de séparer le coût du logement des autres dépenses pour ce programme.

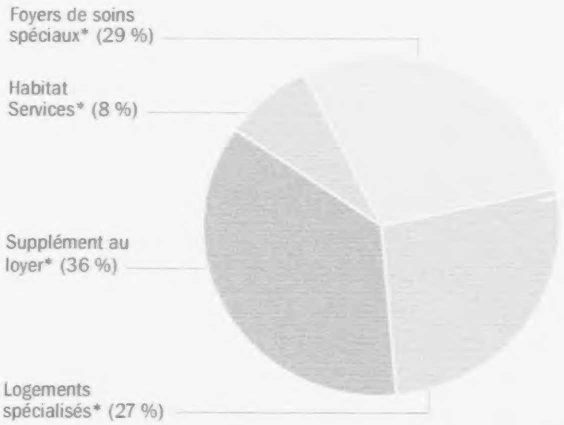
Durant la dernière période de 10 ans terminée le 31 mars 2016, des investissements totaux de 37,1 millions de dollars dans le logement avec services de soutien en santé mentale ont été consacrés aux logements relevant du programme du supplément au revenu. Bien que ces logements puissent constituer l'option la moins onéreuse à court terme, le Ministère n'a pas évalué les mérites d'autres programmes de logement à long terme. Par exemple, les logements spécialisés entraînent la création d'actifs permanents pour le programme de logement avec service de soutien de la province, ce qui accroît la marge de manoeuvre pour offrir divers niveaux de soutien et organiser un milieu de vie approprié pour les locataires (questions que nous examinons aux **sections 4.2.1**, **4.2.2** et **4.5**). Nous avions fait une constatation similaire dans notre audit des services communautaires de santé mentale en 2002 : nous avions mentionné que le Ministère n'avait pas déterminé le nombre ou le type de logements requis pour répondre aux besoins des personnes ayant des troubles mentaux graves, ou si les logements existants comblaient les besoins des personnes logées.

Le Ministère n'a pas réglé cette question. Cependant, le gouvernement a créé en 2014 le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) – un organisme consultatif nommé pour un mandat de 3 ans et composé de 20 membres représentant divers secteurs du milieu de la santé, y compris des personnes ayant un vécu expérientiel de la maladie mentale. Le Conseil a été notamment chargé d'examiner des options en vue d'élargir le parc de logements avec services de soutien en 2016, dont le recours aux obligations à impact social, qui permet au gouvernement d'utiliser des investissements privés pour financer les interventions des fournisseurs de services sociaux. Si ces interventions produisent les résultats sociaux et les économies attendus, un rendement financier est alors versé aux investisseurs privés à même les économies réalisées par le gouvernement. À la fin de notre audit, ce travail était toujours en cours.

En ce qui concerne les 20 % de logements restants, le Ministère a commencé à transformer le Programme des foyers de soins spéciaux et a autorisé les modifications apportées à Habitat Ser-

Figure 5 : Coûts du logement avec services de soutien en santé mentale par programme de logement, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Se reporter à l'annexe 1 pour les définitions des programmes.

Figure 6 : Coût annuel du logement par logement et par programme de logement, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Programme de logement	Coût par logement ($)
Foyers de soins spéciaux	20 226
Logements spécialisés	9 064
Habitat Services	8 795*
Supplément au loyer	5 175

* Ce montant exclut environ 20 % des coûts de logement, qui ont été payés par la Ville de Toronto.

vices dans le cadre d'un projet pilote, car ces types de logement ont été conçus il y a des décennies et ne suivent pas nécessairement les pratiques exemplaires en vigueur pour les logements avec services de soutien. Il y a près de 30 ans, dans notre *Rapport annuel 1987*, nous avions constaté que les établissements de soins en hébergement (qui fournissent principalement le gîte et le couvert) pour les personnes ayant des troubles mentaux constituaient une piètre solution aux problèmes de logement, étant donné qu'ils n'étaient pas tenus de fournir des services de soutien. Depuis 2011, le Ministère a transféré 9 % des logements du Programme des foyers de soins spéciaux au programme de supplément au loyer. Le Ministère prévoit apporter d'autres changements au Programme des foyers de soins spéciaux et devrait finaliser son plan d'ici 2017. Dans le même ordre d'idées, il cherche également à modifier le programme Habitat Services, à la suite d'un projet pilote exécuté en 2014 dans le cadre duquel, après la vente d'une maison relevant de ce programme, le financement destiné à l'origine à celle-ci a été transféré pour loger les clients touchés dans des logements autonomes faisant partie d'immeubles du secteur privé. À notre avis, le Ministère a agi avec prudence en mettant à jour ces deux programmes de logement, bien qu'avec des décennies de retard.

RECOMMANDATION 7

Pour que les ressources limitées dont il dispose soient distribuées à l'échelle de la province afin de répondre aux besoins en matière de logement des personnes ayant des troubles mentaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- recueillir des données sur la demande de logements pour personnes ayant des troubles mentaux ainsi qu'établir un objectif, assorti d'échéanciers, concernant le nombre de logements avec services de soutien en santé mentale que devrait compter la province;
- prévoir les coûts du logement de clients à court et à long terme dans le cadre de chacun des programmes de logement;
- déterminer et utiliser la méthode la plus rentable pour loger les personnes ayant des troubles mentaux et combler les besoins en matière de logement au moment d'effectuer des investissements additionnels dans ce secteur;
- travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé afin de repérer les possibilités de redistribuer les ressources entre eux de manière à fournir des logements dans les régions où les besoins sont les plus grands, en tenant compte de la combinaison de logements autonomes et de logements partagés dans le parc de logements;
- examiner les commentaires du Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances sur les façons d'accroître le parc de logements avec services de soutien de la province, et déterminer rapidement les mesures devant être prises;
- accélérer l'exécution des plans de transformation du Programme des foyers de soins spéciaux et lancer un examen en vue de la transformation du programme Habitat Services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaille avec ses ministères partenaires (Logement, Services sociaux et communautaires, Services à l'enfance et à la jeunesse) et avec d'autres intervenants afin de définir des indicateurs de rendement pour le logement avec services de soutien et de déterminer les données requises. Il aidera ainsi le gouvernement à mieux comprendre l'impact des programmes de logement avec services de soutien sur les locataires. Une fois ce travail terminé, le Ministère, les RLISS et d'autres partenaires recueilleront des données sur la demande de logements

avec services de soutien en santé mentale. Le Ministère établira ensuite des objectifs et des délais.

Dans le cadre de sa planification, le Ministère prévoira les coûts à court et à long terme des programmes financés et développera des approches rentables tenant compte de la capacité et des conditions du marché local. Il examinera notamment la possibilité de redistribuer les ressources entre les RLISS et de fonder les futurs investissements sur la demande, le marché du logement local et d'autres données.

Le Ministère continuera d'examiner les avis que le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances donne au gouvernement et s'en servira pour guider les futurs investissements dans les logements avec services de soutien.

Le Ministère continuera de moderniser le Programme des foyers de soins spéciaux de façon à perturber le moins possible les locataires actuels, et il s'emploiera avec les partenaires à élaborer un plan de modernisation pour le programme Habitat Services.

4.4 Le Ministère effectue une surveillance limitée des programmes de logement

Étant donné que la province dispose d'un parc de logements limité, il importe que le Ministère s'assure que le nombre de logements inoccupés est le plus bas possible pour exploiter de façon maximale le parc existant. Cependant, le Ministère n'est pas en mesure de déterminer facilement combien d'organismes dépassent le taux d'inoccupation permis. En outre, les organismes ne sont pas tenus de déclarer les raisons pour lesquelles des logements sont inoccupés. Cela limite la capacité du Ministère de surveiller et de gérer le parc de logements. Par ailleurs, même si les organismes, les intervenants et les experts reconnaissent que l'utilisation continue de logements partagés plus anciens constitue un problème parce que les clients préfèrent vivre seuls ou avec un proche au lieu de partager un logement avec d'autres personnes ayant des troubles mentaux, le Ministère n'a pas évalué la manière de mieux utiliser ces logements. Enfin, le Ministère n'a pas procédé à une surveillance suffisante des organismes de logement afin de s'assurer qu'ils reçoivent un financement approprié pour exécuter le volet « logement » du logement avec services de soutien.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.4.1 Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller et analyser les taux d'inoccupation

Surveillance et déclaration des logements inoccupés

Lorsque des logements avec services de soutien en santé mentale demeurent inoccupés, les temps d'attente peuvent être inutilement prolongés pour les clients, ce qui se traduit par une prolongation des périodes de stress et de désarroi. En général, après le départ d'un locataire, les organismes de logement doivent préparer le logement pour l'arrivée du prochain client. Si des logements ont été endommagés, les organismes doivent prendre plus de temps pour réparer les dommages. Dans ce contexte, le Ministère autorise les organismes de logement à prévoir un taux d'inoccupation de 5 % dans leur budget chaque année, ce qui signifie que chaque logement exploité par un organisme peut demeurer inoccupé durant une période pouvant aller jusqu'à 18 jours par année en moyenne.

Le Ministère exige que les organismes déclarent en nombre de mois la durée d'occupation et d'inoccupation, mais il doit calculer manuellement le taux d'inoccupation pour chaque organisme et le comparer à la norme de 5 %. Le Ministère ne compare pas non plus les taux d'inoccupation entre les organismes ou à l'échelle des régions sanitaires. Par conséquent, le Ministère ne connaît pas le nombre et le pourcentage d'organisme dont le taux d'inoccupation est supérieur à 5 %, la fourchette des

taux d'inoccupation entre les organismes et entre les régions, ainsi que la comparaison sur 12 mois aux échelons régional et provincial. En l'absence de telles données, le Ministère ne peut effectuer qu'une analyse limitée des taux d'inoccupation et n'est pas en mesure de savoir s'il y a amélioration ou détérioration de la gestion des logements inoccupés. Cette information aiderait également le Ministère à prendre des décisions éclairées concernant le nouveau financement destiné aux organismes.

Par ailleurs, le Ministère n'exige généralement pas que les organismes déclarent les raisons pour lesquelles des logements sont inoccupés, et ils ne le font que dans des circonstances limitées. Or, s'il ne sait pas pourquoi un logement demeure inoccupé plus longtemps que prévu, le Ministère ne peut s'assurer que les logements, dont le nombre est limité, sont utilisés en temps opportun pour servir des personnes ayant des troubles mentaux et combler les besoins en matière de logement. Un organisme a déclaré qu'un locataire avait occupé seul un logement de 4 lits, les 3 autres lits étant demeurés inoccupés durant 12 mois. Cependant, cet organisme n'avait pas communiqué au Ministère les raisons pour lesquelles des lits étaient restés inoccupés, et il a fallu que le Ministère procède à un suivi direct pour apprendre que cette situation avait été attribuable à des retards dans la mise au point d'une entente de partenariat ainsi qu'à des difficultés concernant le transfert des locataires existants vers d'autres logements. Le fait de demander aux organismes de déclarer de façon proactive les raisons pour lesquelles des logements sont inoccupés améliorerait l'efficacité de la surveillance, garantirait une reddition de comptes concernant tous les cas de logements inoccupés, et rendrait possible le regroupement de ces données pour permettre au Ministère de suivre efficacement les raisons pour lesquelles des logements sont inoccupés et de déterminer les secteurs qui nécessitent des examens approfondis.

La question de l'amélioration de la collecte de données sur les taux d'occupation et d'inoccupation a été soulevée dans notre audit des services communautaires de santé mentale en 2008. Dans le cadre de notre suivi de cet audit en 2010, on nous avait dit que le Ministère s'employait à régler cette question.

Logements partagés et logements autonomes

Comme nous l'avons mentionné à la **section 4.3.2**, le Ministère ne dispose pas de données sur le nombre de logements financés qui sont des logements partagés comptant plusieurs lits, ni sur le nombre de logements qui sont des logements autonomes. Selon les organismes que nous avons visités, la plupart des clients préfèrent vivre dans des logements autonomes, et les associations d'intervenants ainsi que les experts à qui nous avons parlé durant notre audit étaient aussi de cet avis. Par ailleurs, dans un rapport publié en 2012 qui examinait les expériences des clients occupant des logements avec services de soutien en santé mentale, le Centre de toxicomanie et de santé mentale a mentionné que beaucoup de clients préfèrent vivre seuls ou avec un proche au lieu de partager un logement avec d'autres personnes ayant des troubles mentaux. Par conséquent, lorsqu'une place se libère dans un logement partagé, les organismes de logement ont plus de difficulté à la combler. Un organisme que nous avons visité comptait 6 logements partagés dans lesquels des places pouvaient rester inoccupées durant des périodes allant jusqu'à 39 mois.

Le Ministère n'a pas évalué les manières d'utiliser efficacement les logements partagés, dont la plupart se trouvent dans des immeubles de logements spécialisés qui ont été achetés et aménagés il y a des années par des organismes de logement au moyen de fonds gouvernementaux. Pour remédier à cette lacune, les organismes ont récemment proposé au Ministère des mesures à prendre pour mieux utiliser ces logements, et notamment de les réaménager en logements autonomes ou encore de les vendre et de les remplacer par des logements autonomes. Le Ministère a informé les organismes

qu'il s'attendait à ce qu'ils financent eux-mêmes tous les changements visant à convertir ou à remplacer ces logements en vue de fournir des logements autonomes.

RECOMMANDATION 8

Afin d'améliorer l'efficacité de la surveillance et de la prise de décisions, et pour s'assurer de minimiser le nombre de logements inoccupés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- exiger que les organismes de logement déclarent les taux d'inoccupation et les raisons pour lesquelles des logements sont inoccupés;
- comparer l'information déclarée sur les taux d'inoccupation entre les organismes et entre les régions, et analyser ces données sur 12 mois.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère exigera que les fournisseurs de logements avec services de soutien déclarent les taux d'inoccupation et les raisons pour lesquelles les logements sont inoccupés. Il utilisera ensuite ces données pour comparer les taux d'inoccupation entre les organismes et entre les RLISS sur une base annuelle.

4.4.2 Il n'y a aucune garantie que les paiements versés aux organismes pour fournir des logements sont appropriés

Le Ministère verse régulièrement aux organismes des fonds relevant d'une ou de plusieurs des catégories indiquées ci-après pour l'exploitation des divers types de logements avec services de soutien en santé mentale.

- Pour les organismes qui exploitent des logements spécialisés leur appartenant et qui ont été établis à l'origine par la *province* :
  - une subvention de fonctionnement pour payer les hypothèques, les services publics, les travaux d'entretien et, s'il y a lieu, l'impôt foncier (certains organismes de logement ont le statut d'organisme de bienfaisance enregistré et ont soumis à leur municipalité une demande d'exemption de l'impôt foncier);
  - une réserve pour immobilisations aux fins de la rénovation et du remplacement d'éléments d'actifs comme les toits, les systèmes d'alarme incendie et la maçonnerie de briques;
  - un supplément au loyer pour que les locataires des logements avec services de soutien puissent payer un loyer abordable indexé sur leur revenu.
- Pour les organismes qui exploitent des logements spécialisés leur appartenant et qui ont été établis à l'origine par le *gouvernement fédéral* : un subside pour emprunts hypothécaires afin de réduire les paiements hypothécaires par rapport au taux du marché (dans la plupart des cas), ainsi qu'un supplément au loyer pour un nombre limité de propriétés dans le cadre d'un programme spécial.
- Pour les organismes qui administrent des logements relevant du programme du supplément au loyer : une subvention de supplément au loyer qui vient s'ajouter au loyer que les clients versent aux organismes, qui payent ensuite les locateurs du secteur privé qui sont propriétaires des logements.

Bien que, de 2011-2012 à 2015-2016, le Ministère ait majoré tous les ans la subvention de fonctionnement au-delà du taux d'inflation pour aider les organismes à composer avec les hausses annuelles des coûts des services publics, des travaux d'entretien général et, le cas échéant, de l'impôt foncier, nous avons relevé les préoccupations suivantes concernant les subventions relatives au loyer et les paiements de la réserve pour immobilisations.

- Pour les subventions relatives au loyer :
  - Le Ministère subventionne les organismes en utilisant des facteurs fondés sur le loyer

de la fourchette inférieure du marché, dont le montant est établi par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et il ne rajuste pas la subvention selon les augmentations annuelles de loyer annoncées par la Commission de la location immobilière (la Commission) de la province, anciennement le Tribunal du logement de l'Ontario. Les propriétaires privés ont le droit de majorer les loyers conformément à ce qui est autorisé par la Commission, et les organismes qui administrent le programme de supplément au loyer doivent donc réaliser des gains d'efficience dans le cadre de leur fonctionnement pour financer l'écart. Les organismes nous ont également dit qu'il peut être difficile de trouver des propriétaires privés disposés à demander des loyers correspondant à la fourchette inférieure du marché.

- Le Ministère compte sur les organismes pour ce qui est de vérifier régulièrement le revenu des locataires et de l'informer des changements qui devraient être apportés au paiement. Cependant, le Ministère ne surveille pas de façon indépendante si les organismes effectuent cette vérification. Ce processus s'avère inefficace pour déterminer si les organismes ont bel et bien vérifié le revenu des locataires – à six des sept organismes que nous avons visités, nous avons relevé des cas où le revenu n'était pas vérifié une fois l'an. Par conséquent, il existe un risque que les paiements de subvention que verse le Ministère aux organismes ne soient pas, dans tous les cas, rajustés comme il se doit en fonction de la capacité des locataires de payer leur loyer, et les locataires peuvent payer un loyer supérieur ou inférieur à ce qu'il devrait être.

- En ce qui concerne le paiement de la réserve pour immobilisations, le Ministère s'attend à ce que les organismes de logement procèdent à des audits de l'état des immeubles dans lesquels se trouvent leurs logements spécialisés, mais il ne les oblige pas officiellement à le faire. De tels audits visent à déterminer la nécessité éventuelle de remplacer et de réparer des éléments d'actif pour une période pouvant aller jusqu'à 20 ans, et ils sont habituellement exécutés par des firmes d'ingénierie. Le Ministère ne précise pas la fréquence à laquelle ces audits doivent être effectués, et il ne fait pas de suivi pour savoir quels sont les organismes qui ont procédé à des audits de l'état des immeubles. Six des sept organismes que nous avons visités possédaient des immeubles, mais seulement trois d'entre eux avaient effectué un audit conformément aux attentes du Ministère, en 2014, 2013 et 2002 respectivement. En ce qui concerne les trois autres organismes, soit ils n'avaient pas exécuté l'audit recommandé, soit ils avaient produit un rapport d'évaluation, qui fournit moins de détails et ne comporte pas de projections des coûts.

Par ailleurs, bien que le Ministère ait visité des organismes de logement, il ne procède pas à une inspection formelle des immeubles. Étant donné que les organismes ne produisent pas de rapports sur l'état des immeubles et que le Ministère n'inspecte pas les propriétés, celui-ci ne peut savoir si les organismes observent les conditions de leur accord – plus particulièrement, si les organismes s'assurent du bon état et de la propreté des logements aux fins de leur occupation par des locataires. En outre, le Ministère ne dispose pas des renseignements exacts requis pour financer adéquatement la réserve pour immobilisations des organismes. Par conséquent, des organismes peuvent afficher un solde de passifs non provisionnés, ce qui signifie qu'ils ne disposent pas de fonds de réserve suffisants pour payer les travaux importants de réparation et de rénovation qui doivent être effectués relativement aux immeubles qu'ils possèdent. En plus d'exposer le Ministère à des obligations financières éventuelles (mais inconnues) à l'égard des immeubles, cette

situation peut entraîner des risques pour la sécurité des clients qui vivent dans les immeubles. Selon les études effectuées, deux organismes ont exprimé des inquiétudes concernant leur réserve pour immobilisations : l'un d'eux s'attend à se trouver dans une situation de passifs non provisionnés totalisant 70 000 $ d'ici 2027; l'autre prévoit qu'il finira par se trouver dans une situation de passifs non provisionnés étant donné que sa réserve pour immobilisations actuelle de 11 millions de dollars est considérablement inférieure aux dépenses en immobilisations prévues de 31,6 millions, et il ne s'attend pas à ce que la contribution du Ministère à la réserve pour immobilisations suffise à combler l'écart dans un proche avenir.

RECOMMANDATION 9

Pour que les organismes de logement reçoivent des ressources suffisantes aux fins de l'exécution du programme de logement avec services de soutien en santé mentale, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- évaluer si les majorations des subventions de supplément au loyer correspondent aux augmentations de loyer autorisées par la loi;
- déterminer, à partir d'échantillonnages, si les organismes de logement ont exécuté les vérifications requises du revenu des clients, et rajuster en conséquence le paiement des subventions relatives aux clients;
- indiquer aux organismes la fréquence à laquelle doivent être exécutés les audits de l'état des immeubles; en fonction des résultats, déterminer les mesures à prendre avec les organismes – par exemple, céder les biens plus anciens nécessitant des travaux de réparation et les remplacer par des logements plus modernes et plus sûrs, ou rajuster en conséquence les paiements destinés aux réserves pour immobilisations;
- effectuer régulièrement des visites d'inspection des immeubles comportant des logements avec services de soutien en santé mentale pour déterminer si les organismes observent les conditions de leur accord; plus particulièrement, si les organismes s'assurent du bon état et de la propreté des logements aux fins de leur occupation par des locataires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évaluera son processus d'examen afin de déterminer si les majorations des subventions de supplément au loyer correspondent aux augmentations de loyer autorisées par la loi.

Le Ministère déterminera également, à partir d'échantillonnages, si les organismes de logement vérifient systématiquement le revenu des locataires qui reçoivent une aide au loyer.

Le Ministère indiquera la fréquence à laquelle il demandera aux fournisseurs de logements d'effectuer des audits de l'état de leurs immeubles. Il se fondera ensuite sur les résultats des audits pour déterminer les mesures à prendre de concert avec les fournisseurs de logements.

Le Ministère développera l'approche à adopter pour les visites d'inspection des propriétés qu'il finance afin de déterminer si les organismes se conforment aux conditions des ententes et à ses directives.

4.4.3 La situation est incertaine pour les logements spécialisés dont les accords d'exploitation ont expiré ou expireront bientôt

Le Ministère finance les hypothèques de tous les immeubles de logements spécialisés appartenant à des organismes. En 1999 et en 2000, le Ministère a commencé à assumer la responsabilité concernant le financement des hypothèques, qui était assumée jusque-là par d'autres entités gouvernementales, dont le gouvernement fédéral et le ministère du Logement de l'Ontario. Chaque organisme qui exploite des logements spécialisés a conclu avec

le Ministère un accord d'exploitation qui est lié au calendrier des paiements hypothécaires et qui établit les obligations de l'organisme. L'hypothèque de certains des immeubles a déjà été entièrement payée. Au 31 mars 2016, les accords d'exploitation étaient arrivés à expiration pour un peu plus de 6 % des immeubles de logements spécialisés pour personnes ayant des troubles mentaux, et ils allaient expirer dans les trois prochaines années pour un peu plus de 8 % des immeubles. Toutes les hypothèques auront été entièrement payées d'ici 2033.

Les accords d'exploitation expirent lorsque les hypothèques ont été entièrement payées. Sans accord d'exploitation, les organismes peuvent continuer de percevoir un loyer auprès des locataires, mais ils ne peuvent plus recevoir de financement du Ministère. Le revenu de location peut ne pas suffire à payer les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations associées à ces logements.

Par ailleurs, les organismes peuvent continuer d'utiliser les immeubles achetés au moyen de fonds gouvernementaux pour loger des locataires ayant des troubles mentaux, mais ils ne sont plus tenus de déclarer de renseignements sur les logements, comme le nombre de logements occupés par des personnes ayant des troubles mentaux ainsi que la durée d'occupation et d'inoccupation, et des données financières. En l'absence de tels renseignements, le Ministère ne peut surveiller ces logements, même s'ils ont été achetés avec des fonds publics. Cependant, aux termes de leurs lettres patentes (semblables à des statuts constitutifs), les organismes sont toujours tenus d'informer le Ministère s'ils décident de cesser d'utiliser les logements en tant que logements avec services de soutien en santé mentale, ou s'ils décident de vendre les immeubles.

Le ministère du Logement a pris l'initiative en vue d'obtenir auprès du gouvernement fédéral des précisions concernant l'avenir des accords qui ont expiré ou qui expireront bientôt pour les immeubles qui étaient financés à l'origine par le gouvernement fédéral et qui ont ensuite été transférés au gouvernement provincial. Le Ministère suivra la voie tracée par la discussion avec le gouvernement fédéral et déterminera les options pour les immeubles qui ont été financés à l'origine par des fonds provinciaux.

RECOMMANDATION 10

Afin d'assurer une surveillance adéquate des organismes dont les accords d'exploitation ont expiré ou expireront bientôt, et pour confirmer que les organismes fournissent toujours des services de logements aux personnes ayant des troubles mentaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit exiger que les organismes, peu importe l'état de leur accord de contribution, continuent de déclarer des données sur l'occupation et l'inoccupation, le nombre de logements utilisés pour loger des personnes ayant des troubles mentaux, ainsi que des renseignements financiers, comme le revenu de location et les coûts d'exploitation des logements.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de continuer de surveiller le portefeuille de logements avec services de soutien après l'expiration des accords d'exploitation des fournisseurs de logements. Le ministère du Logement a également soulevé cette question en vue de son inclusion dans la Stratégie nationale en matière de logement proposée par le gouvernement fédéral. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère du Logement et d'autres ministères partenaires travaillent sur une approche uniforme qui permettra d'assurer la disponibilité continue des logements avec services de soutien après l'expiration des accords d'exploitation pour tous les clients, y compris ceux qui ont des problèmes de santé mentale et de dépendance.

4.5 Plus d'information est requise pour confirmer la prestation de services de soutien appropriés aux locataires

Jusqu'ici, nous avons discuté du volet « logement » du logement avec services de soutien en santé mentale. Dans la présente section, nous abordons le volet des services de soutien. Le soutien aux clients pour qu'ils conservent leur logement, ainsi que l'intervention en cas de crise, l'aide à l'emploi, la gestion des cas et les services de soutien peuvent aider les clients ayant des troubles mentaux à composer avec leur maladie et à vivre de façon autonome dans la collectivité. Certains organismes de logement fournissent eux-mêmes les services de soutien; d'autres font équipe avec des organismes de services de santé mentale de leur région pour offrir des services de soutien aux clients qui vivent dans les immeubles qu'ils gèrent. Le Ministère finance le volet « logement », tandis que les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province financent les organismes pour qu'ils prodiguent des services de soutien aux clients qui occupent des logements avec services de soutien en santé mentale.

Les RLISS ne recueillent pas suffisamment de renseignements pour savoir si les clients occupant un logement reçoivent quelque service que ce soit, ou pour savoir quels sont les types de services fournis et quels sont les coûts de la prestation des services. Par ailleurs, ni le Ministère ni les RLISS ne communiquent aux clients les types de services de soutien et le niveau de soins auxquels ils peuvent s'attendre. Ils n'exigent pas non plus que les organismes de services de santé mentale utilisent des outils normalisés d'évaluation et qu'ils évaluent à des intervalles prescrits les besoins continus des clients pendant leur occupation d'un logement avec services de soutien en santé mentale. Par conséquent, les clients vivant dans différentes régions de la province reçoivent des services différents, et la réévaluation de leurs besoins se fait à différentes fréquences. Enfin, les organismes qui collaborent avec d'autres organismes pour offrir un continuum de services aux clients ne suivent pas des protocoles de travail officiels, et cela accroît l'incertitude pour ce qui est de savoir si les clients reçoivent les services dont ils ont besoin.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.5.1 Les RLISS ne savent pas quels sont les services de soutien qui sont fournis aux clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale et quels sont les coûts de ces services

Bien que les RLISS financent les organismes de services de santé mentale aux fins de la prestation de services de soutien dans les logements avec services de soutien en santé mentale, ils ne tiennent pas de renseignements suffisants sur les types de services de soutien fournis aux clients, ainsi que sur la durée et les coûts des différents services.

Les organismes qui reçoivent un financement d'un RLISS fournissent régulièrement à celui-ci certaines données sur les activités liées aux services, notamment le nombre de clients servis, de visites en personne et de séances de groupe offertes. Cependant, les RLISS ne recueillent pas de renseignements sur les types de services de soutien prodigués pour déterminer si les services ont trait, par exemple, à la gestion de cas intensive, à l'intervention en cas de crise, à l'aide à l'emploi ou au counseling. Ils ne recueillent pas non d'information sur le nombre d'heures de services de soutien fournies. Les RLISS ne sont donc pas en mesure de savoir quels sont les services que reçoivent les clients, s'ils en reçoivent, au moyen du financement qu'ils versent aux organismes de services de santé mentale.

Par ailleurs, pour l'ensemble des 14 RLISS, nous avons constaté que les organismes de services de santé mentale qui fournissent des services de soutien ne déclaraient pas toujours de façon constante leurs dépenses au titre des services. Certains organismes fournissaient l'information sur les

coûts dans une catégorie prévue à cette fin appelée « logement avec soutien », alors que d'autres la communiquaient aux RLISS dans de multiples catégories de coûts, sans faire de distinction entre les clients occupant un logement financé par le Ministère et d'autres clients qui utilisent les mêmes services de soutien. Par conséquent, ni le Ministère ni les RLISS ne pouvaient déterminer ou estimer les dépenses associées aux services de soutien fournis aux clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale. En l'absence de tels renseignements recueillis par les organismes ou les RLISS eux-mêmes, ceux-ci ne peuvent repérer les anomalies concernant les dépenses au titre des services de soutien dans les logements avec services de soutien en santé mentale.

4.5.2 Le niveau de soins et les types de services de soutien requis pour les clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale ne sont pas prescrits

Ni le Ministère ni les RLISS n'ont établi une liste des services de soutien que les organismes doivent fournir aux clients occupant un logement avec services de soutien, mais de telles listes ont été dressées dans le passé. Dès 1998, un rapport du Comité provincial des services communautaires de santé mentale commandé par le Ministère a établi une liste des fonctions de soutien en santé mentale qui sont considérées comme essentielles. Des listes semblables ont été dressées en 1993 et en 2001 dans d'autres études commandées par le Ministère. Ces services comprennent, par exemple, la gestion des cas, le soutien du revenu, le soutien familial, le soutien en établissement et le soutien à la formation à l'emploi. Comme nous en avons discuté à la **section 4.5.1**, il n'y a aucun mécanisme de déclaration ou de surveillance qui permette au Ministère ou aux RLISS de confirmer que les services recommandés par des groupes d'experts précédemment mis sur pied sont fournis aux clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale. Le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances a mentionné en 2015 qu'il créerait un groupe de travail pour déterminer un ensemble de services de base en matière de santé mentale et de lutte contre les dépendances qui devraient être fournis à tous les Ontariens, et ce, même si des listes semblables ont déjà été dressées pour le Ministère.

Dans le même ordre d'idées, ni le Ministère ni les RLISS n'ont déterminé les niveaux de soins qui devraient être offerts aux clients qui occupent un logement avec services de soutien en santé mentale et dont les niveaux de besoins diffèrent. Il est donc difficile de savoir si les clients reçoivent des services équitables à l'échelle de la province. À titre de comparaison, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a établi en 2015 un cadre de continuum des besoins afin d'aider les organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes à déterminer le niveau de besoins et de services que doit recevoir un enfant ou un jeune en fonction de la gravité de ses problèmes de santé mentale, suivant quatre niveaux distincts de besoins. Par ailleurs, le Ministère a demandé au Centre de toxicomanie et de santé mentale de mener une étude, publiée en 2001, en vue d'établir, entre autres choses, un modèle de planification des niveaux de soins pour orienter l'offre de services aux clients en fonction du niveau de services qu'ils requièrent. Selon ce modèle qui compte 5 niveaux, un client au niveau 1 doit pouvoir faire preuve d'autonomie et peut avoir recours aux services et soutiens communautaires par intermittence, un client au niveau 3 a besoin d'une aide intensive, comme la gestion de cas intensive, mais il peut toujours vivre dans la collectivité, et un client au niveau 5 doit être hospitalisé 24 heures sur 24 et recevoir des soins prodigués par une équipe pluridisciplinaire d'experts hautement qualifiés dans un milieu sécurisé.

Selon l'étude produite en 2001, peu importe le niveau de soins désigné, les clients doivent toujours avoir accès à un éventail de services, dont l'hospitalisation, des services en cas de crise, des services psychiatriques, des initiatives pour les clients et la

famille, des soins médicaux primaires, un soutien au logement, un soutien du revenu, un soutien à l'emploi et aux études, des loisirs et des activités récréatives, et un soutien familial. Bien que ces modèles soient disponibles et qu'ils puissent être adaptés aux clients occupant un logement avec services de soutien, ni le Ministère ni les RLISS ne les utilisent.

4.5.3 Les clients qui occupent un logement reçoivent différents services de soutien selon leur lieu de résidence ou n'en reçoivent aucun

Étant donné que ni le Ministère ni les RLISS ne prescrivent les types et la durée des services de soutien que devraient recevoir les clients occupant un logement (comme il est mentionné à la **section 4.5.2**), les organismes fournissent les services qui, selon eux, conviennent à leurs clients. Les trois RLISS que nous avons visités appuient cette approche et mentionnent que les organismes sont les mieux placés pour prendre ces décisions. Toutefois, le fait de laisser la prestation des services à l'entière discrétion des organismes peut entraîner des différences dans les services que reçoivent les clients, et ces variations peuvent dépendre dans certains cas du lieu de résidence. Les sept organismes que nous avons visités offrent un soutien au logement (qui englobe des services comme le fait d'aider les clients à conserver leur logement, la gestion des relations avec les locateurs et l'aide à la préparation des repas) et effectuent une gestion de cas (eux-mêmes ou en partenariat avec un autre organisme), mais quelques-uns seulement fournissent aux clients un accès à des psychiatres et à du personnel infirmier sur place. Nous avons aussi constaté que six des sept organismes que nous avons visités offrent des soutiens à l'emploi. De tels soutiens comprennent de l'assistance concernant les curriculums vitae et les compétences en entrevue, ainsi qu'une aide à la recherche d'emploi. Deux de ces organismes avaient aussi embauché des locataires pour qu'ils effectuent du travail de nature administrative et des travaux d'entretien d'immeuble. Cependant, aucun des organismes n'avait établi de partenariat avec des entreprises du secteur privé dans lesquelles des locataires pourraient éventuellement occuper un emploi.

En outre, ni le Ministère ni les RLISS n'exigent que les organismes déclarent si leurs clients occupant un logement avec services de soutien reçoivent ou non des services. Des représentants des organismes que nous avons visités nous ont informés que certains de leurs clients ne reçoivent aucun service de soutien, soit parce que leur état de santé mentale s'est stabilisé et qu'ils n'ont plus besoin de services, soit parce qu'ils avaient refusé les services. Des 7 organismes que nous avons visités, 2 ont mentionné qu'une partie de leurs clients (de 6 % à 8 %) ne recevaient aucun service de soutien, dans certains cas parce que ces clients n'avaient plus besoin de services. Cela est contraire au principe même du logement avec services de soutien, qui englobe un volet « services de soutien ». En l'absence d'information sur la prestation réelle de services, le Ministère ne peut évaluer le besoin de programmes de diminution des services ou les options concernant d'autres modes d'hébergement.

4.5.4 Des clients pourraient recevoir des niveaux et des types de soins inappropriés, car les besoins ne sont pas régulièrement évalués

Les sept organismes que nous avons visités évaluent leurs clients de temps à autre pour déterminer les services dont ils ont besoin. Cependant, les évaluations ne sont pas toujours effectuées régulièrement, et il existe donc un risque que les organismes fournissent des soutiens trop importants, des soutiens insuffisants ou encore le mauvais type de soutien aux clients qui occupent un logement avec services de soutien en santé mentale.

Les sept organismes ont adopté un outil d'évaluation commun appelé Évaluation commune des besoins en Ontario (ECBO), mais un seul des RLISS que nous avons visités obligeait ses organismes à

l'utiliser. L'outil mesure la situation actuelle d'un client dans 24 domaines différents, comme l'hébergement, les soins d'hygiène personnelle et les activités de jour, le niveau de soutien offert par les amis, la famille et les fournisseurs de services, et les besoins en matière de soutien. Les lignes directrices de l'ECBO précisent qu'une nouvelle évaluation doit être effectuée tous les six mois.

Six des sept organismes que nous avons visités ont adopté ces lignes directrices. L'autre organisme réévaluait ses clients tous les 12 mois. Cet organisme a expliqué qu'il n'était pas rentable de réévaluer les clients tous les six mois et que, souvent, il y avait peu de changements concernant les besoins, voire aucun. (Les lignes directrices de l'ECBO ne précisent toutefois pas à quel moment la fréquence des réévaluations peut être réduite.) Nous avons examiné un échantillon d'évaluations de clients des sept organismes pour déterminer si ceux-ci effectuaient les évaluations selon la fréquence prescrite dans leur propre politique. Nous avons constaté que, dans 28 % des cas examinés, la réévaluation n'avait pas été exécutée suivant la fréquence requise déterminée par l'organisme, certaines évaluations étant en retard de 12 mois. Par ailleurs, les besoins des clients en matière de services tels que définis par l'ECBO pourraient être résumés à l'échelle de la région ou de la province afin de repérer les écarts de services, mais les RLISS n'obtiennent pas de données globales sur les évaluations. Un seul des trois RLISS que nous avons visités avait obtenu des données agrégées de l'outil d'évaluation, mais seulement dans le cadre d'un exercice ponctuel en 2014. Sans cette information, il se peut que les RLISS fournissent un financement trop important aux organismes pour lesquels le taux de non-satisfaction des besoins des clients est le plus bas, et qu'ils versent un financement insuffisant aux organismes pour lesquels ce taux est le plus élevé.

Nous avons soulevé les questions de l'amélioration de la collecte de données sur les besoins non comblés et de l'évaluation du caractère adéquat des soins fournis aux clients occupant un logement avec services de soutien dans notre audit des services communautaires de santé mentale, en 2008. Dans le cadre du suivi de la mise en oeuvre de nos recommandations, en 2010, le Ministère nous a dit qu'il s'employait à régler ces questions.

4.5.5 L'établissement de partenariats entre des organismes pour fournir des services de soutien présente des difficultés

Les organismes de logement que nous avons visités n'étaient pas tous en mesure de fournir eux-mêmes un éventail complet de services de soutien à leurs clients. Pour s'assurer qu'il n'y a pas d'incidence négative sur le degré de satisfaction des besoins des clients lorsqu'un organisme ne peut fournir tous les différents types de services, certains organismes font équipe avec d'autres qui sont en mesure de fournir les services requis. Ce genre d'arrangement permet aussi à un organisme qui offre des logements avec services de soutien d'accepter des clients ayant des problèmes de santé mentale complexes dont les besoins peuvent être comblés uniquement par un autre organisme. Cependant, la collaboration entre organismes s'accompagne des difficultés suivantes :

- L'information sur les évaluations n'est pas toujours communiquée à ceux qui peuvent en avoir besoin – Bien que le Ministère ait mis en oeuvre le Dossier d'évaluation médicale intégré pour faciliter le partage des renseignements entre les fournisseurs de services, ni le Ministère ni les RLISS n'exigent que les fournisseurs téléchargent les évaluations des clients dans ce système. Le Dossier d'évaluation médicale intégré permet à des organismes de services de santé financés par des fonds publics, comme les centres d'accès aux soins communautaires et les organismes de services de santé mentale, d'accéder en temps opportun à l'information électronique sur les évaluations de clients à l'appui d'une planification des soins axée sur la collaboration. Par conséquent, on ne profite pas pleinement des avantages que procure le Dossier d'évaluation

médicale intégré, qui a pour but de réduire, pour les clients, les retards et la frustration qui peuvent découler du fait de devoir fournir les mêmes renseignements à de multiples reprises aux divers organismes dont ils reçoivent des services. Nous avions fait la même constatation dans notre *Rapport annuel 2015*, dans le cadre de notre audit des centres d'accès aux soins communautaires – Programme de soins à domicile.

- Les relations et les protocoles de travail n'ont pas été officialisés en vue de réduire le risque que les besoins des clients en matière de services ne soient pas satisfaits – Il y a eu des désaccords pour ce qui est de savoir quel organisme doit fournir un soutien particulier; par exemple, un organisme a déclaré avoir de la difficulté à déterminer si c'était à lui ou à un organisme partenaire qu'il incombait d'aider des clients à se préparer à une extermination des punaises de lit. Par ailleurs, des renseignements clés pouvant s'avérer importants pour le fournisseur de logements ne lui sont pas toujours communiqués par l'organisme partenaire qui assure la prestation des services. Par exemple, un organisme de logement nous a dit qu'un organisme partenaire avait omis de l'informer qu'un client avait refusé la gestion de cas et se trouvait sans responsable de cas. En l'absence d'un responsable de cas, la santé mentale d'un client peut se détériorer. Celui-ci peut alors se blesser ou blesser autrui et endommager l'immeuble, ce qui entraîne des risques pour la sécurité ainsi que des risques financiers.

Dans notre audit des services communautaires de santé mentale, en 2008, nous avions mentionné que les RLISS devaient aider les organismes à mieux coordonner leurs activités et à mieux collaborer les uns avec les autres. En 2010, nous avons procédé à un suivi de la mise en œuvre de nos recommandations, et l'on nous a dit que les RLISS travaillaient de concert avec les organismes de services de santé mentale pour mettre au point des approches visant à s'assurer que les clients reçoivent les services appropriés.

RECOMMANDATION 11

Pour que les locataires de logements avec services de soutien en santé mentale reçoivent les services de soutien dont ils ont besoin, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, doivent :

- établir des normes concernant les services et les niveaux de soins qui devraient être offerts à l'échelle de la province – par exemple, envisager l'utilisation du modèle élaboré par le Centre de toxicomanie et de santé mentale ou celui adopté par le secteur des services de santé mentale pour les enfants et les jeunes – et surveiller ceux qui sont fournis dans toutes les régions de la province;
- recueillir des données sur les coûts et les services relativement aux types de services de soutien offerts aux clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale, et analyser les données pour repérer les anomalies;
- obtenir des données sur les besoins de services non comblés auprès des organismes de logement qui utilisent des outils communs d'évaluation, et réaffecter les ressources aux régions où les besoins ne sont pas comblés;
- établir des attentes en ce qui concerne l'outil d'évaluation que devraient employer les organismes pour mesurer les besoins des clients occupant un logement, ainsi que la fréquence à laquelle il devrait être utilisé;
- aider les organismes de services de santé mentale à mettre en place des protocoles de travail officiels en vue de collaborer les uns avec les autres, et intervenir lorsque les organismes ne collaborent pas.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) est en train d'élaborer une recommandation à l'intention du gouvernement en vue de l'établissement d'un ensemble de services de base. Le Ministère attend les recommandations du Conseil, qui peuvent inclure les niveaux et normes de soins qui devraient être offerts dans les logements avec services de soutien de toute la province.

Le Ministère travaillera avec les intervenants et les RLISS afin de déterminer les outils d'évaluation qui permettraient aux organismes de mesurer les besoins des locataires ainsi que la fréquence à laquelle ces outils devraient être utilisés. Dans le cadre de ce travail, les RLISS évalueront les besoins généraux non satisfaits à partir des résultats de l'outil d'évaluation et, s'il y a lieu, redistribueront les ressources de manière à répondre à ces besoins.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS appuient la réponse du Ministère et s'emploieront avec lui à mettre en oeuvre les recommandations du Conseil.

Les RLISS recueilleront des données sur les coûts et les types de services de soutien offerts aux clients occupant un logement avec services de soutien et analyseront les données afin de repérer les anomalies. Ils travailleront avec le Ministère afin de réaffecter les ressources requises au besoin.

Les RLISS aideront les organismes fournisseurs de services de santé mentale à mettre en place des protocoles de travail officiels favorisant la collaboration, et interviendront au besoin.

4.6 Les organismes de logement avec services de soutien font l'objet d'une surveillance limitée

Le programme de logement pour personnes ayant des troubles mentaux est destiné à un groupe de personnes vulnérables. Pour s'assurer que les organismes fournissent de manière constante des logements et des services de soutien de qualité élevée aux clients ayant des troubles mentaux, il est essentiel que le Ministère et les RLISS procèdent à une surveillance appropriée de ces organismes et recueillent suffisamment de renseignements sur le programme. Nous avons constaté que le secteur ne dispose toujours pas de données sur les résultats plusieurs décennies après qu'on a soulevé ce problème. Par ailleurs, il n'y a pas de regroupement à l'échelle de la province des sondages sur la satisfaction des clients, des plaintes, des incidents graves et des pratiques exemplaires en vue de déterminer les pratiques qui méritent d'être partagées et les domaines qui nécessitent une intervention.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.6.1 Les données que recueillent le Ministère et les RLISS ne permettent pas d'évaluer les impacts sur les locataires de logements avec services de soutien

Le Ministère et les RLISS recueillent régulièrement des données, directement ou indirectement, auprès des organismes de services de santé mentale relativement aux deux volets du logement avec services de soutien :

- en ce qui concerne le volet « logement » – des renseignements financiers comme les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations de l'organisme, le nombre de logements (mais pas le nombre de clients dans les logements partagés), et la durée d'occupation et d'inoccupation, en mois;
- en ce qui concerne le volet « services de soutien » – le nombre de visites en personne, le

nombre d'interactions avec les bénéficiaires de services, le nombre de personnes servies, le nombre de séances en groupe, le nombre d'employés (équivalents temps plein), et le temps d'attente pour recevoir un soutien dans le cadre des programmes de logement.

La majeure partie des renseignements recueillis est fondée sur des extrants. Or, ce type d'information n'aide pas le Ministère ou les RLISS à déterminer si le programme de logement avec services de soutien en santé mentale a une incidence positive sur les clients, si les services de soutien fournis sont efficaces, ou si le programme contribue à réduire les pressions qui s'exercent sur d'autres secteurs relevant du gouvernement, comme les visites à l'hôpital et les démêlés avec le système de justice. En revanche, les renseignements axés sur les résultats pour les clients, comme le nombre de visites à la salle d'urgence et d'hospitalisations, le mode d'hébergement après avoir quitté un logement avec services de soutien en santé mentale, une amélioration du fonctionnement, les interactions avec les forces de l'ordre, et le ratio besoins satisfaits/besoins non satisfaits, peuvent aider davantage le Ministère à évaluer l'efficacité du programme de logement avec services de soutien en santé mentale. Nous avons examiné comment d'autres administrations évaluent l'impact de leurs programmes pour personnes ayant des troubles mentaux, et nous avons constaté que l'Alberta mesure le pourcentage de personnes qui conservent un logement et détermine s'il y a réduction du nombre d'incarcérations, de visites à la salle d'urgence et d'hospitalisations pour les personnes occupant un logement.

À cet égard, nous avons observé que certains organismes recueillent de leur propre chef des données sur les réadmissions à l'hôpital pour déterminer si leur programme de logement a eu une incidence positive, mais le Ministère et les RLISS n'exigent pas que les organismes déclarent ce type d'information. Tous les organismes et les RLISS que nous avons visités durant le présent audit ont convenu que des données sur les résultats des clients occupant un logement devraient être recueillies. Un des trois RLISS que nous avons visités a expressément mentionné, dans une analyse effectuée en 2013 sur les exigences associées aux services de santé mentale et de lutte contre les dépendances, que plus d'indicateurs de résultats étaient requis pour améliorer le programme.

Au fil des ans, de nombreux organismes externes, dont le Comité spécial de la santé mentale et de la lutte contre les dépendances (le Comité spécial) mis sur pied par l'Assemblée législative de l'Ontario en février 2009, ont formulé à l'intention du gouvernement des recommandations quant aux moyens d'améliorer le système de services de santé mentale en Ontario. Dans le même ordre d'idées, le Ministère a lui-même publié un certain nombre de cadres stratégiques et de stratégies pour guider la prestation des services de santé mentale dans la province. On trouve à l'**annexe 3** une liste de rapports sur les services de santé mentale produits par le Ministère ou des partenaires du secteur depuis 1988. Deux des vingt-trois recommandations formulées par le Comité spécial en août 2010 s'avèrent particulièrement pertinentes pour le présent rapport sur le logement avec services de soutien en santé mentale. L'**annexe 4** présente ces deux recommandations et indique l'état de leur mise en oeuvre en juin 2016.

Plusieurs de ces rapports provinciaux ont fait état de l'absence de données sur les résultats dans le secteur des services de santé mentale. Par exemple, en 1999, le gouvernement a publié le document *Franchir les étapes : Plan de mise en oeuvre continue de la réforme du système de santé mentale*, dans lequel il mentionnait la nécessité de recueillir des données sur les résultats. De même, en 2010, le Comité spécial de la santé mentale et de la lutte contre les dépendances a demandé au gouvernement d'établir et de tenir des données centralisées et normalisées sur les services de santé mentale et de lutte contre les dépendances afin d'améliorer les résultats pour les clients. En 2015, le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances a mentionné qu'il mettrait sur pied un groupe de travail chargé de

déterminer les difficultés liées à la création d'un fichier de données communes, et qu'il allait collaborer avec les intervenants en vue d'élaborer des solutions aux échelons local et régional. Autrement dit, le problème lié au fait de ne pas disposer de renseignements sur les résultats n'est toujours pas réglé, et ce, près de deux décennies après que le gouvernement lui-même eut soulevé cette préoccupation.

Étant donné que le Ministère ne dispose pas de renseignements sur les résultats, il ne peut pas rendre compte publiquement de l'efficacité des programmes de logement avec services de soutien en santé mentale. De telles données aideraient le Ministère à montrer que les programmes sont efficaces et atteignent leurs objectifs, qui sont d'aider les personnes à vivre de manière autonome et à se rétablir de leur maladie mentale.

Nous avions mentionné que la collecte de données sur les résultats constituait une préoccupation dans notre audit des services communautaires de santé mentale en 2008.

RECOMMANDATION 12

Pour déterminer si l'objectif du programme de logement avec services de soutien en santé mentale est atteint, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les organismes de services de santé mentale et les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit définir des indicateurs de résultats, établir des cibles de rendement, recueillir l'information requise, et rendre compte publiquement de l'efficacité du programme provincial de logement avec services de soutien en santé mentale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité de déterminer si les objectifs du programme de logement avec services de soutien en santé mentale sont atteints. De concert avec le ministère du Logement et d'autres intervenants, il s'efforce de définir des indicateurs de rendement communs axés sur les résultats pour les programmes de logement abordable avec services de soutien. Une fois que les indicateurs de rendement auront été finalisés, le Ministère, les RLISS et les fournisseurs de logement établiront des cibles, définiront et recueilleront des données supplémentaires sur les résultats et le rendement, et rendront compte publiquement des résultats. Les données et les indicateurs de rendement définis seront également harmonisés avec la stratégie du Ministère pour des données de qualité sur la santé mentale et les dépendances, qui est en voie d'élaboration.

4.6.2 Les sondages sur la satisfaction des clients ne sont pas normalisés et les résultats ne sont pas évalués

Le fait de sonder les clients concernant leur expérience liée à l'occupation d'un logement pour personnes ayant des troubles mentaux peut aider les organismes, les RLISS et le Ministère à évaluer si les clients estiment que leur situation s'améliore ou que leur expérience est positive. Un tel exercice peut aussi aider à révéler les problèmes systémiques qui nécessitent des mesures correctives. Sur les sept organismes que nous avons visités, un était en train d'élaborer un sondage au moment de l'audit, tandis que les six autres avaient précédemment effectué des sondages sur la satisfaction de leurs clients. Ces organismes sondent leurs clients à différents intervalles, de façon occasionnelle ou annuelle, et chacun d'eux pose des questions différentes. Un seul des trois RLISS que nous avons visités exige que les organismes de services de santé mentale posent des questions précises sur la satisfaction des clients et qu'ils rendent compte des résultats. Étant donné que les sondages ne contiennent pas tous les mêmes questions et n'offrent pas d'options de réponses uniformes, il n'est pas possible d'agréger les renseignements tirés des sondages. Le fait de poser des questions communes sur la satisfaction à l'égard des services

permettrait de mesurer l'expérience des clients de manière uniforme à l'échelle de la province. Les RLISS et le Ministère pourraient aussi utiliser les résultats aux fins de leur surveillance du programme et des fournisseurs de services.

4.6.3 Les plaintes et les incidents ne font pas l'objet d'un suivi centralisé

Dans les ententes de services qu'ils concluent avec les organismes de service de santé mentale, les RLISS exigent que ceux-ci mettent en place des politiques et des procédures de traitement des plaintes. Un seul des sept organismes que nous avons visités ne se conformait pas à cette exigence. Les RLISS ne vérifient pas si les organismes disposent d'une politique officielle de traitement des plaintes ou n'exigent pas que les organismes déclarent les tendances qu'ils ont relevées concernant les plaintes. Le suivi des plaintes peut aider les organismes et les RLISS à repérer les préoccupations communes à l'échelle du système. Seulement deux des sept organismes effectuaient un suivi officiel des plaintes. Nous avons examiné les plaintes reçues par les organismes que nous avons visités, et nous avons constaté qu'elles portaient sur la consommation de substances sur les lieux par des locataires, sur des perturbations causant des préoccupations en matière de sécurité ou de bruit, et sur des questions émanant de locataires au sujet du prix des loyers. Nous avons passé en revue la documentation sur les mesures de suivi prises par les organismes et avons déterminé que les plaintes avaient fait l'objet d'un traitement approprié.

Le Ministère exige que les exploitants du Programme des foyers de soins spéciaux signalent les incidents graves, mais il n'impose pas cette exigence aux fournisseurs des autres programmes de logement avec services de soutien. Des sept organismes que nous avons visités, six signalent de manière informelle les incidents graves au RLISS qui les finance, et l'autre organisme les signale uniquement de manière interne à sa haute direction et à son conseil d'administration. Néanmoins, les RLISS n'ont pas défini ce qui constitue un incident grave. Nous avons examiné un échantillon d'incidents graves aux organismes que nous avons visités, et nous n'avons relevé aucun problème systémique important qui nécessiterait l'intervention des RLISS ou du Ministère. Il serait toutefois prudent qu'à l'avenir, le Ministère et les RLISS demandent à tous les fournisseurs de logements de leur fournir des rapports sur les incidents graves afin de déterminer les domaines qui peuvent nécessiter une intervention.

RECOMMANDATION 13

Pour que les clients occupant un logement avec services de soutien en santé mentale reçoivent des services de qualité, et pour déterminer les problèmes systémiques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit :

- exiger que les organismes de logement et de services de santé mentale élaborent des questions standard afin de mesurer la satisfaction des clients et de recueillir de l'information globale sur les réponses;
- définir ce qui constitue un incident grave et exiger que les organismes signalent ce type d'incident;
- exiger que tous les organismes de logement et de services de santé mentale rendent compte des tendances qu'ils décèlent concernant les plaintes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera avec les RLISS afin d'exiger des fournisseurs de logements avec services de soutien et des fournisseurs des services de soutien qu'ils élaborent une stratégie de mesure de la satisfaction des clients et regroupent les données recueillies de manière à éclairer la planification au niveau régional et provincial.

Le Ministère collaborera également avec les RLISS afin de proposer une définition norma-

lisée de ce qui constitue un incident grave, et il envisagera d'élaborer une stratégie de collecte des données liées aux incidents graves et aux plaintes.

4.6.4 Les pratiques exemplaires ne sont pas toujours communiquées à l'échelle des RLISS et des organismes de services

En décembre 2002, le Forum provincial des groupes d'étude sur la mise en oeuvre de la réforme des services de santé mentale a recommandé que le Ministère applique des pratiques exemplaires en usage dans d'autres administrations et encourage l'offre d'un vaste choix de cadres de vie avec services de soutien en santé mentale. Huit ans plus tard, en décembre 2010, le Groupe consultatif ministériel de la Stratégie décennale de santé mentale et de lutte contre les dépendances a recommandé que le Ministère établisse des pratiques exemplaires ou des normes pour les services et soutiens en matière de logement et d'emploi. Cependant, au moment de notre audit, il n'y avait toujours pas de guide sur les pratiques exemplaires concernant le programme de logement pour personnes ayant des troubles mentaux. Le Ministère collaborait avec le ministère du Logement à l'élaboration d'un tel guide et prévoyait qu'il serait achevé en 2017. En ce qui concerne les normes de pratiques exemplaires pour les services et soutiens en matière d'emploi, le Ministère a mentionné que le ministère des Services sociaux et communautaires dirigeait l'élaboration d'une stratégie provinciale d'emploi pour les personnes handicapées, et qu'il communiquerait avec celui-ci pour s'assurer que les personnes ayant des troubles mentaux sont prises en compte dans la stratégie. Autrement dit, des années après la formulation de ces recommandations, les fournisseurs de logements avec services de soutien en santé mentale n'ont toujours pas accès à un ensemble de pratiques exemplaires concernant les services de logement et d'emploi.

Aux RLISS et aux organismes que nous avons visités, nous avons relevé un certain nombre de pratiques exemplaires qui pourraient être partagées avec d'autres RLISS ou d'autres organismes, mais elles ne faisaient pas l'objet d'une diffusion généralisée. Par exemple, un RLISS a élaboré une carte de pointage pour évaluer le rendement des organismes en fonction de cibles, et il communiquait les résultats anonymes à ses fournisseurs, au besoin. Par ailleurs, un organisme offrait aux services de police locaux une formation sur leurs clients et leur programme pour s'assurer que les policiers désamorcent les situations potentiellement difficiles lorsqu'ils interagissent avec leurs clients en les ramenant chez eux au lieu de les mettre en état d'arrestation ou de les jeter en prison.

RECOMMANDATION 14

Pour que des pratiques exemplaires soient efficacement identifiées et partagées, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit mettre au point un processus en vue de déterminer si des initiatives ou des projets mis en oeuvre à l'échelon local ou dans d'autres administrations produisent de bons résultats, et il doit communiquer ces pratiques à l'échelle de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre de la mise à jour de la Stratégie ontarienne à long terme de logement abordable, le Ministère collabore avec le ministère du Logement et avec d'autres ministères partenaires à l'élaboration d'un Guide des meilleures pratiques (le Guide) pour la fourniture de logements avec services de soutien. Le Guide, qui décrit les pratiques exemplaires fondées sur des preuves, constituera une ressource pour toutes les personnes et tous les organismes qui participent à la fourniture de logements avec services de soutien et à la prestation des services connexes. Après la publication du Guide, le Ministère, de concert avec les RLISS et d'autres intervenants, informeront les fournisseurs de

logements et les organismes communautaires des pratiques exemplaires. Le Ministère travaillera également avec les RLISS et les fournisseurs de logements afin de repérer les possibilités d'évaluer les initiatives actuelles et futures de logement avec services de soutien.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS appuient la réponse du Ministère et sont en train d'élaborer un cadre provincial des pratiques exemplaires.

4.6.5 Inspections effectuées aux foyers de soins spéciaux

Au 31 mars 2016, on comptait environ 1 400 logements avec services de soutien en santé mentale dans des foyers de soins spéciaux en Ontario. Ces foyers privés fournissent des repas, certains services de soutien, ainsi qu'une supervision et une assistance au titre des activités de la vie quotidienne, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour les personnes ayant des troubles mentaux graves. Selon un règlement pris en application de la *Loi sur les foyers de soins spéciaux*, chaque foyer doit être inspecté à intervalles réguliers. Dans les faits, le Ministère délègue la responsabilité en matière d'inspection aux employés de neuf hôpitaux psychiatriques. Ces employés sont censés visiter les foyers et inspecter :

- l'environnement physique ainsi que les questions de santé et de sécurité (par exemple, vérifier que les chambres ont une dimension d'au moins 5,5 mètres carrés, que toutes les installations sanitaires fonctionnent et sont en bon état, que des réceptacles à lessive sont fournis pour le linge sale, et que l'équipement de cuisine, l'approvisionnement en nourriture et les aires d'entreposage des aliments sont adéquats);
- les questions générales de santé (par exemple, vérifier que les repas sont offerts selon un horaire flexible, que les locataires font l'objet d'examens physiques tous les ans, et que les médicaments sont entreposés dans une armoire verrouillée);
- les modes de vie des locataires (par exemple, vérifier que le foyer est accessible aux locataires 24 heures sur 24, et que les droits des locataires en ce qui a trait à la race, à la culture, à la religion et à l'orientation sexuelle sont respectés par le propriétaire et les employés du foyer);
- les programmes relatifs aux aptitudes à la vie quotidienne, aux relations sociales et aux loisirs (par exemple, vérifier que le foyer propose des activités appropriées dans l'établissement, que le propriétaire ou les employés aident les locataires à participer à des activités communautaires, et que les locataires connaissent leur situation financière).

Nous avons examiné un échantillon de rapports d'inspection visant des foyers de soins spéciaux et avons constaté que des inspections étaient effectuées tous les ans comme il se doit.

Annexe 1 : Caractéristiques des quatre programmes de logement avec services de soutien en santé mentale financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Catégorie de programme	Description	Exécuté par	Propriétaires des logements	Nombre de logements au 31 mars 2016	Année(s) d'établissement
Supplément au loyer	• Les logements sont loués par des organismes de logement avec services de soutien en santé mentale sans but lucratif auprès de locateurs privés; ils se trouvent habituellement dans des immeubles d'habitation. • Si le locateur a signé un contrat de location avec l'organisme, l'organisme paye la totalité du loyer au propriétaire et perçoit ensuite le montant auprès des clients, qui reçoivent des fonds soit de l'aide sociale, soit d'une source privée, comme une pension. • Si le locateur a signé un contrat de location avec le locataire, l'organisme utilise les fonds du Ministère pour compléter le loyer que le locataire paye directement au locateur. ◦ Le Ministère verse un supplément pour que le loyer du client corresponde à la fourchette inférieure des prix du marché. • Le programme comprend les foyers de soins spéciaux convertis en logements du programme de supplément au loyer. • Les services de soutien sont offerts soit par l'organisme de logement, soit par d'autres organismes de services de santé mentale.	115 organismes de logement avec services de soutien en santé mentale sans but lucratif	Locateurs privés, sociétés d'habitation sans but lucratif, municipalités	7 048	1999-2000

Catégorie de programme	Description	Exécuté par	Propriétaires des logements	Nombre de logements au 31 mars 2016	Année(s) d'établissement

Logements spécialisés	• Les logements sont achetés par des organismes de logement avec services de soutien en santé mentale sans but lucratif (organismes de logement) au moyen de fonds gouvernementaux.
	• Avant que le Ministère commence à assumer le financement, le portefeuille de logements spécialisés était financé soit par le gouvernement fédéral, soit par le ministère du Logement.
	  ◦ Pour le portefeuille provincial de logements spécialisés, le Ministère verse aux organismes de logement une ou plusieurs des sommes suivantes : a) des subventions de fonctionnement pour payer les services publics, les hypothèques, les travaux d'entretien et l'impôt foncier; b) un supplément au loyer pour que les locataires des logements avec services de soutien puissent payer un loyer abordable indexé sur leur revenu; c) des fonds destinés à une réserve pour immobilisations afin d'aider à payer les travaux de réparation.
	  ◦ Pour le portefeuille fédéral de logements spécialisés, le Ministère ne verse aux organismes de logement qu'un subside pour emprunts hypothécaires (dans la plupart des cas) et un supplément au loyer pour un nombre limité de propriétés dans le cadre du Programme d'aide au logement communautaire de l'Ontario.
	• Les services de soutien sont offerts soit par l'organisme de logement, soit par d'autres organismes de services de santé mentale.
			Organismes de logement pour personnes ayant des troubles mentaux	2 959	• Début des années 1970 pour le portefeuille fédéral de logements spécialisés.
					• Début des années 1980 pour le portefeuille provincial de logements spécialisés.
					• Le Ministère a commencé à assumer le financement de ces portefeuilles en 1999 et en 2000.

Foyers de soins spéciaux	• Les logements sont exploités par des propriétaires à but lucratif du secteur privé auxquels le Ministère délivre un permis tous les ans pour fournir des soins 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 à des personnes ayant des troubles mentaux graves. • Le Ministère paye le logement, la nourriture, la supervision 24 heures sur 24, les autres services de soutien, les frais médicaux et les vêtements. • Les RLISS financent neuf hôpitaux qui procèdent à des inspections.	117 foyers à but lucratif	Propriétaires du secteur privé	1 427	1964
Habitat Services	• Il s'agit de maisons de chambres ou de pensions appartenant à des propriétaires à but lucratif du secteur privé. • Le Ministère et la Ville de Toronto financent conjointement Habitat Services (ratio de 80/20), un organisme qui verse des fonds aux propriétaires pour l'offre du gîte et du couvert ou, dans certains cas, du gîte seulement. • Le RLISS du Centre-Toronto finance les services de soutien et la fonction d'inspection/de surveillance offerts par Habitat Services.	Habitat Services	Propriétaires du secteur privé	931	Début des années 1980
			Total	**12 365**	

Annexe 2 : Liste de tous les programmes de logement avec services de soutien en Ontario

	Programme de logement avec services de soutien	Ministère responsable
1*	Supplément au loyer	Santé et Soins de longue durée
2*	Logements spécialisés	Santé et Soins de longue durée
3*	Foyers de soins spéciaux	Santé et Soins de longue durée
4*	Habitat Services	Santé et Soins de longue durée
5	Services d'assistance dans les logements avec services de soutien et pour les personnes âgées à risque élevé	Santé et Soins de longue durée
6	Supplément au loyer pour l'épanouissement communautaire (composante des services de soutien)	Logement, mais comprend des services de soutien relevant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère des Services sociaux et communautaires
7	Programme de logement abordable (composante des services de soutien)	Logement, mais comprend des services de soutien relevant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère des Services sociaux et communautaires
8	Logements spécialisés avec services de soutien	Services sociaux et communautaires
9	Services de soutien en établissement pour les adultes ayant une déficience développementale	Services sociaux et communautaires
10	Programme d'appui transitoire et de soutien au logement	Services sociaux et communautaires
11	Logements spécialisés avec services de soutien	Services à l'enfance et à la jeunesse
12	Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités	Logement
13	Investissement dans le logement abordable	Logement
14	Logement social	Logement

* Programmes financés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et destinés à des personnes ayant des besoins en matière de santé mentale – ils s'inscrivent dans la portée du présent audit.

Remarque : Les autres programmes de logement avec services de soutien énumérés sont destinés aux groupes suivants de personnes : les aînés/les personnes âgées fragiles, les personnes ayant une déficience physique, les personnes ayant une déficience développementale, les personnes ayant des lésions cérébrales acquises, les personnes ayant une maladie chronique ou terminale (p. ex., le VIH/sida), les personnes qui ont des antécédents d'itinérance ou qui risquent de devenir sans abri, les jeunes à risque et les victimes de violence.

Annexe 3 : Certains rapports sur les services de santé mentale en Ontario, 1988–2014

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Titre du rapport	Auteur	Année
Renforcer le soutien communautaire à la population : planification de la santé mentale en Ontario	Comité provincial des services communautaires de santé mentale	1988
Mettre la personne au premier plan : La réforme des services de santé mentale en Ontario	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD)	1993
La clé du succès : Cadre stratégique – Mécanismes de soutien à l'emploi à l'intention des personnes atteintes d'une maladie mentale grave	MSSLD	1995
Franchir les étapes : Plan de mise en oeuvre continue de la réforme du système de santé mentale	MSSLD	1999
Franchir les étapes : Cadre de prestation des services de santé mentale et des services de soutien connexes	MSSLD	2001
Sans plus attendre : thèmes et recommandations pour une réforme des services de santé mentale en Ontario (rapport définitif du Forum provincial des groupes d'étude sur la mise en oeuvre de la réforme des services de santé mentale)	Forum provincial des groupes d'étude sur la mise en oeuvre de la réforme des services de santé mentale	2002
Making a Difference: Ontario's Community Mental Health Evaluation Initiative	Centre de toxicomanie et de santé mentale, Fondation ontarienne de la santé mentale, Association canadienne pour la santé mentale, MSSLD	2004
Un cadre pour les services de déjudiciarisation et de soutien aux tribunaux dans le domaine de la santé mentale	MSSLD	2006
Moving in the Right Direction	Centre de toxicomanie et de santé mentale, Fondation ontarienne de la santé mentale, Association canadienne pour la santé mentale, Fédération des programmes communautaires de santé mentale et de traitement des toxicomanies de l'Ontario, MSSLD	2009
Chaque porte est la bonne porte – Vers une stratégie décennale de santé mentale et de lutte contre les dépendances (document de discussion)	MSSLD	2009
Respect, rétablissement, résilience : Recommandations pour la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances de l'Ontario (du Groupe consultatif ministériel de la Stratégie décennale de santé mentale et de lutte contre les dépendances)	MSSLD	2010
Sur le chemin du mieux-être : le plan d'action compréhensif sur la santé mentale et les dépendances à l'intention des Ontariens et Ontariennes* (rapport final du Comité spécial de la santé mentale et de la lutte contre les dépendances)	Assemblée législative de l'Ontario	2010
Esprit ouvert, esprit sain : Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances	MSSLD	2011
Esprit ouvert, esprit sain : Stratégie ontarienne globale de santé mentale et de lutte contre les dépendances (mise à jour)	MSSLD	2014

* Voir l'**annexe 4** pour consulter les recommandations qui s'appliquent au logement avec services de soutien en santé mentale.

Annexe 4 : Recommandations formulées en août 2010 par le Comité spécial de la santé mentale et de la lutte contre les dépendances qui s'avèrent les plus pertinentes concernant le logement avec services de soutien en santé mentale, et état de leur mise en oeuvre en juin 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, avec l'apport du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Recommandations		État de la mise en oeuvre
…		
3.	Les clients et les membres de leur famille devraient avoir accès à des navigateurs qui les orienteront vers le traitement et les services de soutien communautaire appropriés (par ex., logement, aide au revenu, emploi, soutien par les pairs et possibilités de loisir). Les personnes ayant des besoins complexes et continus devraient être soutenues par un plan qui les guidera sur le chemin du rétablissement et du bien-être, particulièrement après avoir reçu leur congé de l'établissement où elles recevaient des traitements.	Mise en oeuvre limitée. Le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) s'emploie à déterminer les améliorations pouvant être apportées au système de santé mentale et de lutte contre les dépendances, et examine notamment les questions liées à l'accès et aux obstacles structurels. Par exemple, le groupe de travail Harmonisation et capacité du système, mis en place par le Conseil, collaborera avec les intervenants du secteur pour recenser les obstacles structurels qui empêchent la prestation de soins axés sur les clients aux échelons local, régional et provincial, et pour fournir des conseils éclairés sur les meilleurs moyens d'améliorer la coordination et l'intégration des services. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) finance ConnexOntario, tandis que ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) finance Jeunesse, J'écoute. Les deux programmes aident les clients et leurs familles à trouver les services appropriés de santé mentale ou de lutte contre les dépendances. ConnexOntario a récemment fait l'objet d'une évaluation, et l'une des conclusions pourrait être d'améliorer l'accès aux services en utilisant ces ressources. Le Ministère finance également le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH) aux fins de l'établissement de « services axés sur la collaboration » dans les collectivités locales afin d'améliorer l'accès aux soutiens en santé mentale et en toxicomanie, et la transition vers ceux-ci pour les enfants, les jeunes et les familles dans tous les services et secteurs. Le Ministère collabore aussi avec le MSEJ, le CAMH et d'autres intervenants pour examiner les possibilités d'étendre à l'ensemble de la province les initiatives fructueuses entreprises dans le cadre des collaborations. Avec le Ministère, la transformation du système de services de santé mentale pour les enfants et les jeunes du MSEJ permettra d'établir des cheminements clairs pour les enfants et les jeunes qui transitent par le système de services et qui sont aiguillés vers celui-ci par le secteur des services communautaires de santé mentale et d'autres points d'accès courants, comme les écoles, les hôpitaux et les établissements de soins primaires. Le Ministère collabore avec le MSEJ au sujet de la transition du système de services de santé mentale pour les enfants et les jeunes vers le système destiné aux adultes.
…		

13.	Santé mentale et Dépendances Ontario devrait assurer, coordonner et promouvoir la création d'unités de logement sûres et abordables additionnelles, assorties de niveaux appropriés de soutien pour répondre aux besoins transitoires et prolongés des personnes atteintes de problèmes graves de santé mentale et de dépendance.	Le gouvernement n'a pas mis en oeuvre le nouvel organisme-cadre Santé mentale et dépendances Ontario qui serait chargé de concevoir, de gérer et de coordonner le système de services de santé mentale et de lutte contre les dépendances, ainsi que de s'assurer que les programmes et les services sont fournis de manière uniforme et complète à l'échelle de l'Ontario. À l'heure actuelle, la responsabilité des services de santé mentale et de lutte contre les dépendances en Ontario incombe au Ministère, au MSEJ, aux réseaux locaux d'intégration des services de santé et aux organismes communautaires de santé mentale. En 2010-2011, le Ministère a créé 1 000 logements avec services de soutien pour les personnes ayant des problèmes de consommation de substances intoxicantes. Puis, en 2014-2015, 1 000 autres logements avec services de soutien ont été annoncés dans le cadre de la phase II de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances. La création des 1 000 logements se fait en trois étapes : 128 logements en 2014-2015, 624 en 2015-2016 et 248 en 2016-2017. Le 21 septembre 2016, date où nous avions terminé nos travaux d'audit sur le terrain, un projet de loi d'initiative parlementaire visant à permettre au Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (le Conseil) de poursuivre ses activités a été présenté à l'Assemblée législative. Si ce projet de loi est adopté, le Conseil serait tenu de soumettre au ministre, dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, un plan incluant un échéancier pour l'établissement de Santé mentale et dépendances Ontario, ainsi qu'une structure de gouvernance recommandée.

Section 3.08

Fonctionnement des grands hôpitaux communautaires

1.0 Résumé

Le réseau ontarien de 147 hôpitaux publics comprend 57 grands hôpitaux communautaires ainsi que des petits hôpitaux communautaires, des hôpitaux universitaires, des hôpitaux de soins aux malades chroniques et de réadaptation et des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Ce qui distingue les grands hôpitaux communautaires des autres hôpitaux est le grand nombre de patients qu'ils traitent. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) définit les grands hôpitaux communautaires comme étant ceux ayant pris en charge au moins 2 700 cas pondérés aigus ou de chirurgie d'un jour au cours de deux des trois dernières années écoulées.

Les 57 grands hôpitaux communautaires comptent environ 14 990 des 31 000 lits d'hospitalisation de l'Ontario, c'est à dire 48 %.

Le présent audit porte sur les opérations de trois grands hôpitaux communautaires, dont chacun est régi par un organisme régional différent (appelé réseau local d'intégration des services de santé ou RLISS).

Chacun des trois hôpitaux accueille à deux emplacements différents les patients ayant besoin de soins actifs et les trois hôpitaux ont reçu du Ministère un financement global de 1,3 milliard de dollars, c'est-à-dire 16 % du financement total de 7,89 milliards de dollars versé aux grands hôpitaux communautaires en 2015-2016.

Notre audit reposait principalement sur les données que nous avons recueillies dans les hôpitaux ayant reçu notre visite (les « hôpitaux visités »). Toutefois, pour mieux comprendre la situation de l'ensemble des grands hôpitaux communautaires, nous avons également effectué un sondage des 54 autres hôpitaux de cette catégorie et nous avons examiné les données globales disponibles pour les 57 grands hôpitaux communautaires.

Dans certains domaines, par exemple ceux concernant le rendement sur le plan de la sécurité des soins chirurgicaux et le taux d'infection, nous avons examiné les données provinciales qui se rapportent aux 147 hôpitaux publics, parce que les données n'étaient pas ventilées par type d'hôpital (les grands hôpitaux communautaires par rapport aux petits).

En général, neuf patients sur dix qui se rendent à l'hôpital retournent chez eux après avoir reçu un diagnostic et un traitement à la salle d'urgence. Dans les trois grands hôpitaux communautaires visités, nous avons constaté que la moitié de ces patients sont traités et sont en mesure de quitter l'hôpital dans un délai de trois heures. Cependant, nous avons également constaté que le patient sur dix dont l'état est suffisamment grave pour justifier

son hospitalisation afin de poursuivre le traitement attendait trop longtemps à la salle d'urgence.

Nous avons également relevé différents facteurs qui nuisent aux soins des patients dans les hôpitaux. Parmi ces facteurs, mentionnons l'établissement de l'horaire des salles d'opération et de l'horaire des chirurgiens d'une façon qu'il est difficile pour les hôpitaux de répondre rapidement aux cas d'interventions chirurgicales urgentes imprévues; le fait de permettre aux chirurgiens de réserver les salles d'opération pour pratiquer des interventions chirurgicales non urgentes pendant qu'ils assurent des services de garde à l'urgence; l'absence d'un système centralisé pour réserver les salles d'opération pour les patients qui figurent sur de longues listes d'attente dans une même région pour des chirurgies; la rigidité des pratiques d'établissement des horaires qui limite la disponibilité des médecins, des salles d'opération et des lits; les incertitudes liées au financement; enfin, certaines pratiques déficientes en matière de qualité des soins qui peuvent causer des problèmes de santé et faire courir des risques aux patients hospitalisés.

Voici un aperçu de nos constatations :

- **Les patients attendent trop longtemps aux salles d'urgence :** De nombreux patients ayant des affections suffisamment graves pour nécessiter leur hospitalisation attendent beaucoup trop longtemps dans les salles d'urgence – beaucoup plus longtemps que l'objectif fixé par le Ministère, c'est à dire un temps d'attente maximal de huit heures à partir du moment où le patient passe au triage (les patients sont classés par ordre de priorité d'après l'urgence de leur affection) jusqu'au moment de son transfert à une unité de soins intensifs ou dans d'autres unités de soins actifs (l'objectif du Ministère est établi pour le 90e centile; autrement dit, 90 % des patients devraient être transférés dans un délai de huit heures et pas plus de 10 % des patients ne devraient attendre plus longtemps). En 2014-2015, dans les trois hôpitaux visités, seulement 52 % des patients, et non 90 %, avaient été transférés aux soins intensifs dans un délai de huit heures; le temps d'attente du 90e centile (après suppression de la tranche de 10 % de patients ayant attendu le plus longtemps) était de 23 heures et non de 8 heures. La même année, seulement 30 %, et non 90 %, des patients dans les trois hôpitaux en question avaient été transférés dans un délai de huit heures vers d'autres unités de soins actifs; le temps d'attente du 90e centile était de 37 heures et non de 8 heures.
- **Les salles d'opération ne sont pas utilisées à pleine capacité :** Alors que la plupart des hôpitaux visités comptent entre 9 et 12 salles d'opération, une seule demeure ouverte à chaque endroit le soir, la fin de semaine et durant les congés fériés pour pratiquer les interventions chirurgicales urgentes. Notre sondage a également révélé qu'il y a des fermetures planifiées des salles d'opération dans la plupart des hôpitaux pendant la semaine de congé du mois de mars et durant deux à dix semaines au cours de l'été. Donc, on fermait des salles d'opération alors que de nombreux patients attendaient depuis longtemps de subir une intervention chirurgicale non urgente.
- **Les longs temps d'attente pour obtenir une chirurgie font courir des risques aux patients :** Dans les trois hôpitaux visités, un patient sur quatre en phase critique avait dû attendre pendant quatre heures en moyenne pour subir une intervention chirurgicale qui aurait dû commencer dans un délai de deux heures. Nous avons également remarqué que 47 % des patients qui auraient dû subir une intervention chirurgicale urgente dans un délai de deux à huit heures avaient dû attendre en moyenne plus de dix heures de plus. Par exemple, un patient victime d'une lésion cérébrale traumatique avait attendu pendant 21,5 heures avant de subir une intervention chirurgicale. Ce patient avait été évalué par un chirurgien au moment de son

arrivée à la salle d'urgence, puis avait été évalué de nouveau par le même chirurgien et par un autre chirurgien et ceux-ci avaient déterminé que son état était cliniquement stable. Deux interventions chirurgicales non urgentes ont cependant été pratiquées en priorité avant ce cas. Pendant la période d'attente, l'état du patient s'est détérioré rapidement et il a sombré dans le coma. Le patient ne s'est pas rétabli à la suite de l'intervention chirurgicale urgente et il est décédé quatre jours plus tard.

- **La priorité n'est pas toujours accordée aux patients ayant besoin d'une intervention chirurgicale urgente :** Les interventions chirurgicales urgentes sont en concurrence avec les interventions non urgentes pour la réservation des salles d'opération et il s'ensuit de longs temps d'attente pour les patients qui ont besoin de subir une intervention urgente. Les trois hôpitaux visités ont une politique qui permet de faire passer les interventions chirurgicales urgentes avant toutes les autres dans les cas les plus critiques. Toutefois, les autres types d'interventions urgentes doivent en général attendre après l'horaire régulier quand les interventions chirurgicales non urgentes de la journée ont été effectuées, ou attendre une plage horaire la fin de semaine. Par exemple, un patient qui souffrait de douleurs abdominales a attendu pendant 25 heures avant de subir une intervention chirurgicale. Il avait reçu un diagnostic d'appendicite aiguë à la suite d'une investigation de 7,5 heures à la salle d'urgence et il a attendu pendant encore 17,5 heures entre le moment où il a été décidé qu'une intervention était nécessaire et le moment où elle a été pratiquée. L'appendice du patient s'est perforé pendant l'attente et celui ci a dû séjourner à l'hôpital deux fois plus longtemps que prévu en raison d'une complication liée à l'intervention chirurgicale.
- **Les patients attendent trop longtemps pour certaines interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes :** Nous avons examiné les temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes dans les 57 grands hôpitaux communautaires et nous avons remarqué qu'ils n'avaient pas diminué dans les cinq années précédant 2015-2016. Nous avons également remarqué que certains grands hôpitaux communautaires ont de la difficulté à respecter les délais cibles du Ministère pour la plupart des interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes; par exemple, seulement 33 %, et non 90 %, des neurochirurgies urgentes ont été réalisées dans le délai cible de 28 jours fixé par le Ministère. Par ailleurs, dans une certaine région de la province, les patients attendaient pendant presque un an pour une chirurgie de la cataracte sans qu'on leur offre la possibilité de subir l'intervention plus rapidement ailleurs parce qu'il n'y a pas de système centralisé d'aiguillage et d'évaluation dans chaque région pour chaque type d'intervention chirurgicale.
- **Le financement de fin d'exercice pour les chirurgies liées au cancer n'est pas confirmé en temps opportun :** Le Ministère octroie du financement pour les chirurgies liées au cancer d'après les prévisions soumises par les hôpitaux. L'un des hôpitaux visités a dépensé plus de 3,7 millions de dollars pour les chirurgies liées au cancer, une somme dépassant d'environ 321 000 $ ses prévisions de milieu d'exercice. Toutefois, en raison du calendrier de rapprochement et de déclaration des données de l'hôpital, ce n'est que six mois après la fin de l'exercice terminé le 31 mars 2016 que le Ministère a confirmé à cet hôpital qu'il recevrait un financement supplémentaire pour combler l'écart. Comme ce délai a créé de l'incertitude sur le plan financier, il était difficile pour l'hôpital de planifier et de faire des prévisions pour l'exercice en cours et pour le budget de fonctionnement de l'exercice ultérieur.

Un autre sujet de préoccupation dans notre audit est le fait que les patients ont parfois de nouveaux problèmes de santé à cause de leur séjour à l'hôpital. Par exemple :

- **Les patients mis en congé par les hôpitaux de l'Ontario avaient une incidence relativement élevée de sepsie :** La sepsie se produit quand la lutte du corps contre une infection nuit en réalité au patient; la sepsie peut causer le décès. Les données de l'Institut canadien d'information sur la santé pour mars 2015 montrent que les patients des hôpitaux de l'Ontario avaient le deuxième taux le plus élevé de sepsie au Canada (après le Yukon), à savoir 4,6 cas pour 1 000 patients mis en congé par rapport à une moyenne de 4,1 dans le reste du Canada. Des taux d'occupation de lits de 85 % ou plus contribuent à la probabilité de contracter une infection pendant l'hospitalisation. Au cours de 2015-2016, dans les grands hôpitaux communautaires de l'Ontario, 60 % de toutes les unités de médecine avaient des taux d'occupation supérieurs à 85 %.
- Les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins ont une incidence relativement élevée de chutes et de surconsommation de médicaments : Dans l'un des hôpitaux audités, les patients âgés ayant besoin d'un autre niveau de soins (c'est-à-dire les patients qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers, mais qui doivent demeurer à l'hôpital jusqu'à ce qu'un lit se libère dans un autre milieu de soins) ont fait 2,5 fois plus de chutes que les résidents des foyers de soins de longue durée dans la région d'un même RLISS entre janvier 2014 et mars 2016. Nous avons également constaté que 37 % de ces patients prenaient des médicaments antipsychotiques en 2014-2015 par rapport à 31 % dans les foyers de soins de longue durée de la région et à 27 % dans les foyers de soins de longue durée à l'échelle de la province. (Les deux autres hôpitaux ne faisaient pas un suivi global des chutes et de la prise de médicaments antipsychotiques par leurs patients ayant besoin d'un autre niveau de soins.)
- **Les patients de l'Ontario ont une incidence relativement élevée de problèmes de santé et de risques pour la santé qu'il serait possible de mieux gérer avec l'adoption de meilleures pratiques en matière de qualité des soins :** Nous avons cerné trois problèmes de santé que les hôpitaux ontariens ne gèrent pas ou ne préviennent pas aussi bien que les hôpitaux de l'extérieur de la province :
  - *L'embolie pulmonaire post-opératoire :* Une embolie pulmonaire est une obstruction dans les poumons causée en général par un caillot de sang et qui peut endommager les poumons et d'autres organes et même entraîner la mort. La chirurgie de la jambe ou de la hanche est l'un des facteurs de risque d'une obstruction par un caillot de sang, tout comme le fait de devoir rester alité après une chirurgie. Il existe des façons de prédire la probabilité d'une telle embolie et de prévenir la formation de caillots après une chirurgie, notamment la prise de médicaments et le fait de faire bouger le patient le plus tôt possible après une chirurgie. Les patients des hôpitaux de l'Ontario âgés de 15 ans ou plus ont une incidence relativement élevée d'embolie pulmonaire post-opératoire à la suite d'une arthroplastie de la hanche et du genou : 679 cas pour 100 000 patients mis en congé, par rapport à 660 pour l'ensemble du Canada et à 362 pour les 34 autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
  - *L'oubli d'objets à l'intérieur du corps lors d'une chirurgie :* Les objets tels que les éponges ou tampons et autres outils médicaux laissés par inadvertance dans le corps d'un patient lors d'une intervention chirurgicale peuvent causer des saignements

internes, des infections, d'autres complications ou la mort. Les patients opérés en Ontario âgés de 15 ans et plus avaient une incidence relativement élevée d'être victime de ce genre d'erreurs : 7,5 % par rapport à 4 % pour les 34 autres pays membres de l'OCDE (le taux canadien est également élevé, soit de 8,6 %).

- *L'entretien inadéquat de l'équipement médical assurant la survie :* L'équipement médical tel que les ventilateurs, les appareils d'anesthésie et les défibrillateurs servent à maintenir les patients en vie. Comme pour tout matériel complexe, l'équipement médical doit faire l'objet d'un entretien régulier pour fonctionner correctement, car il risque de tomber en panne et de mettre ainsi en péril la vie des patients. Dans l'un des hôpitaux visités, nous avons constaté que 20 % de l'équipement médical n'était pas entretenu conformément au calendrier d'entretien; dans certains cas, le dernier entretien exigé était en retard de deux ans. Dans un autre hôpital, seulement 53 % de l'équipement était entretenu en conformité avec le calendrier d'entretien; l'entretien de 30 % de l'équipement avait été effectué en retard et 17 % n'avait fait l'objet d'aucun entretien.

Voici un aperçu de nos autres constatations :

- Le processus de nomination des médecins et le processus d'appel ont eu des répercussions négatives sur la prise des décisions hospitalières concernant les soins des patients. Nous avons relevé des cas où des hôpitaux n'avaient pu résoudre rapidement des problèmes de ressources humaines avec des médecins à cause du processus légal exhaustif que les hôpitaux doivent observer en vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*. Dans certains cas, des différends de longue date au sujet des droits hospitaliers des médecins ont exigé de la part du personnel administratif et du conseil de l'hôpital un temps considérable qu'il aurait mieux valu consacrer aux questions touchant les soins aux patients.
- En mars 2016, environ 4 110 patients ayant besoin d'un autre niveau de soins occupaient des lits d'hospitalisation même s'ils n'avaient plus besoin de soins hospitaliers. Environ la moitié attendent d'obtenir un lit dans un foyer de soins de longue durée parce qu'il n'y en a pas suffisamment dans la collectivité. Nous avons calculé que les hôpitaux auraient pu traiter environ 37 550 patients de plus si les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins n'attendaient pas à l'hôpital qu'un lit se libère ailleurs. Par ailleurs, occuper un lit dans un hôpital coûte plus cher que dans un foyer de soins de longue durée. D'après nos estimations, l'écart de coût était de 376 millions de dollars en 2015 2016.
- Les trois hôpitaux audités ne disposent pas de contrôles adéquats de l'accès aux renseignements confidentiels des patients. Nous avons constaté que des personnes qui n'étaient plus à l'emploi d'un hôpital avaient encore un compte d'utilisateur actif, que des ordinateurs n'avaient pas de fonction automatique de fermeture de session et que des appareils portables n'étaient pas chiffrés.
- Aucun des hôpitaux visités ne disposait d'un système centralisé d'établissement des horaires pour assurer un suivi et une gestion efficaces de la planification des horaires pour toutes les unités de soins infirmiers. Par conséquent, le personnel infirmier effectuait un nombre considérable d'heures supplémentaires, ce qui s'accompagnait d'un nombre important de jours de congé de maladie. Nous avons constaté que deux des trois hôpitaux n'avaient pas effectué d'analyse approfondie pour évaluer les coûts et les avantages du recours aux services d'infirmières d'agences par rapport à l'embauchage de personnel infirmier supplémentaire à temps plein ou à temps partiel. Si le troisième hôpital avait effectué une analyse coûts-avantages du recours aux

infirmières d'agences, les coûts liés au personnel provenant d'agences dans cet hôpital avaient plus que triplé cependant au cours des quatre dernières années.

Le présent rapport contient 17 recommandations consistant en 33 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) apprécie l'audit exhaustif qu'a mené la vérificatrice générale et il souscrit aux recommandations formulées dans le rapport. Ces recommandations inspireront les améliorations qui seront apportées pour renforcer la reddition de comptes et accroître l'accès aux services de santé.

Le Ministère s'est engagé à bâtir un système hospitalier fort et stable financé par l'État et qui assure une prestation efficiente de services de qualité aux patients. Depuis 2007, les hôpitaux sont financés par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). En partenariat avec le gouvernement, les RLISS et les organismes communautaires contribuent à améliorer l'expérience du patient dans notre système de soins de santé en réduisant les lacunes dans les services, en gérant les problèmes de rendement, en augmentant les gains d'efficacité et en assurant une plus grande reddition de comptes dans le système de la santé.

Le financement des hôpitaux dans la province est passé de 11,3 milliards de dollars en 2003 2004 à 17,4 milliards de dollars en 2016-2017, ce qui représente une augmentation de 54 %. Dans le budget de l'Ontario de 2016, la province proposait d'investir plus de 345 millions de dollars dans tous les hôpitaux financés par l'État afin de donner aux patients un meilleur accès à des soins de qualité élevée. De plus, la province investit 140 millions de dollars pour aider les hôpitaux à répondre à la croissance de la demande et à réduire les temps d'attente à l'égard des soins aux patients. Ce financement appuiera des services prioritaires tels que les transplantations d'organes et de tissus, des interventions supplémentaires telles que les chirurgies de la cataracte et les arthroplasties du genou et de la hanche et le financement de petits hôpitaux pédiatriques et psychiatriques spécialisés.

Dans le cadre du plan Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé, le Ministère a réformé le mode de financement des hôpitaux pour assurer un soutien équitable de la prestation de soins de santé efficaces et de qualité élevée et pour garantir que le financement des hôpitaux est axé sur les besoins du patient. En couvrant toutes les étapes de l'itinéraire du patient, la réforme du financement améliore la coordination des soins de santé et rend plus fluide l'expérience du patient.

Le Ministère continuera d'apporter un soutien aux RLISS et aux hôpitaux pour qu'ils collaborent et qu'ils équilibrent leurs budgets afin d'assurer la viabilité de services de santé de qualité pour l'avenir.

RÉPONSE GLOBALE DES HÔPITAUX

À l'instar de tous les hôpitaux publics de la province de l'Ontario, nous nous efforçons de fournir des soins de grande qualité et de faire une utilisation efficiente des fonds publics tout en cherchant continuellement des moyens d'améliorer notre capacité à répondre de façon responsable sur le plan financier à la croissance et à l'évolution des besoins des patients que nous servons. Nous avons apprécié la possibilité qui nous était donnée de discuter avec le Bureau de la vérificatrice générale et son personnel et d'aborder les défis qui se posent dans notre secteur. Un grand nombre de ces défis dépassent les capacités d'un seul et même hôpital et exigent plutôt l'engagement permanent de tous les intervenants du système, entre autres,

les hôpitaux, le gouvernement, les RLISS, les cliniciens et les médecins. La reconnaissance de ce contexte exigeant, le besoin de mettre davantage l'accent sur les défis du système tels que les temps d'attente, le besoin d'une réforme des autres niveaux de soins, d'un financement stable et prévisible, de la planification de la capacité et d'une plus grande souplesse dans les pratiques hospitalières des médecins ont tous un rôle à jouer dans l'amélioration continue des services et des soins.

Nous souscrivons en principe aux recommandations formulées dans le rapport; nous avons fait des progrès déjà dans de nombreux domaines et nous poursuivrons la mise en oeuvre des recommandations là où il faut consacrer d'autres efforts et en fonction des ressources dont nous disposons. Le Bureau de la vérificatrice générale a reconnu certaines pratiques exemplaires qui peuvent nous aider dans ce travail. Ces recommandations nous offrent la possibilité de continuer à réfléchir aux moyens à prendre pour améliorer le système.

Les hôpitaux continueront de travailler en partenariat avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, l'Association des hôpitaux de l'Ontario, les réseaux locaux d'intégration des services de santé, les médecins, les organismes communautaires et les fournisseurs de services pour appuyer les efforts d'intégration visant à assurer la prestation des soins sans interruption et à dispenser les bons soins au bon endroit pour les patients.

2.0 Contexte

2.1 Vue d'ensemble des hôpitaux de l'Ontario

Sur les 147 hôpitaux publics de l'Ontario, 57 sont de grands hôpitaux communautaires. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) définit les grands hôpitaux communautaires comme étant ceux qui ont pris en charge au moins 2 700 cas aigus et de chirurgie d'un jour au cours de deux des trois dernières années écoulées.

Les autres hôpitaux publics sont les petits hôpitaux communautaires (définis comme ayant pris en charge moins de 2 700 cas aigus et de chirurgie d'un jour au cours de deux des trois dernières années écoulées), les hôpitaux universitaires, les hôpitaux offrant des soins aux malades chroniques et des soins de réadaptation et les hôpitaux psychiatriques. L'**annexe 1** présente la liste de tous les hôpitaux publics de l'Ontario, par type d'hôpital, réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) et financement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016.

Le Ministère a dépensé en tout environ 51 milliards de dollars au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2016. Sur ce montant, 17 milliards de dollars (33 %) ont été versés aux 147 hôpitaux publics de l'Ontario. Le financement des grands hôpitaux communautaires représentait environ 7,89 milliards de dollars sur le montant de 17 milliards de dollars consacré aux hôpitaux. La **figure 1** montre le nombre d'hôpitaux publics par type d'hôpital, avec leur description et les tendances de leur financement au cours des cinq dernières années jusqu'au 31 mars 2016.

2.2 Gouvernance des hôpitaux

La *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* énonce le mandat des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) chargés d'administrer les services de soins de santé dans chaque région de la province.

Les RLISS doivent conclure avec chacun des hôpitaux de leur région une entente de responsabilisation en matière de services qui précise les attentes en matière de rendement et de reddition de comptes entre le RLISS et les hôpitaux. Les ententes exigent également que les hôpitaux équilibrent leur budget chaque année et, par conséquent, les dépenses réelles de l'hôpital ne doivent pas

Figure 1 : Le nombre d'hôpitaux publics en Ontario, par type d'hôpital et description et les tendances du financement pour les cinq dernières années jusqu'au 31 mars 2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type d'hôpital	Description	Nombre	Financement ministériel 2011-2012 (en M$)	Financement ministériel 2015-2016 (en M$)	Variation sur cinq ans du financement ministériel au 31 mars 2016 (%)
Grand hôpital communautaire	Hôpitaux ayant pris en charge au moins 2 700 cas aigus ou de chirurgie d'un jour au cours de deux des trois dernières années écoulées	57	7 620	7 893	3,6
Petit hôpital communautaire	Hôpitaux ayant pris en charge moins de 2 700 cas aigus ou de chirurgie d'un jour au cours de deux des trois dernières années écoulées	56	750	816	8,8
Hôpital universitaire	Hôpitaux qui dispensent des soins actifs et complexes aux patients. Ils sont membres du Council of Academic Hospitals of Ontario et sont reliés à une école de sciences médicales ou de sciences de la santé; ils font de la recherche et offrent de la formation aux professionnels de la santé et aux personnes qui étudient pour le devenir (p. ex. les internes et résidents en médecine, les infirmières, les physiothérapeutes)	17	7 038	7 036	0,0
Hôpital de soins aux malades chroniques/de réadaptation	Hôpitaux autonomes qui fournissent des soins continus complexes ou des services de réadaptation	13	743	626	(15,7)
Hôpital psychiatrique spécialisé/de santé mentale	Hôpitaux publics qui fournissent des services spécialisés d'évaluation et de traitement pour les personnes aux prises avec des maladies mentales complexes	4	571	602	5,4
Total		**147**	**16 722**	**16 973**	**1,5**

dépasser le budget qui a été approuvé au préalable pour celui-ci.

La *Loi sur les hôpitaux publics* (la Loi) régit les opérations des hôpitaux publics de l'Ontario. Les hôpitaux sont tenus de respecter les dispositions de la Loi qui régissent l'admission et la mise en congé des patients, les protocoles relatifs aux maladies transmissibles et la communication et la protection des dossiers de santé. Le règlement pris en application de la Loi énonce également des exigences en matière de gouvernance et stipule notamment que chaque hôpital doit être dirigé et géré par un conseil d'administration.

En vertu de la loi, les hôpitaux de l'Ontario sont des personnes morales indépendantes qui rendent des comptes à leur propre conseil et qui sont directement responsables de leur propre gestion quotidienne. Toutefois, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée peut nommer des inspecteurs et le gouvernement peut nommer des enquêteurs et des superviseurs d'hôpital sur la recommandation du ministre. Il faut également

obtenir l'approbation du Ministère pour les fusions et autres intégrations, pour l'utilisation de lieux à des fins hospitalières et pour l'aliénation de terrains ou bâtiments hospitaliers.

2.3 Ressources humaines hospitalières

En règle générale, le conseil d'administration de l'hôpital nomme un directeur général et un médecin chef pour gérer le fonctionnement quotidien de l'hôpital. Les deux travaillent en étroite collaboration, mais chacun a des responsabilités distinctes et relève directement du conseil.

Le directeur général supervise les soins infirmiers, les soins aux patients, la gestion de l'équipement et des installations, les ressources humaines et les autres questions administratives tandis que le médecin chef supervise principalement la qualité du diagnostic, des soins et des traitements médicaux fournis à tous les patients de l'hôpital. La **figure 2** expose la structure hiérarchique et de gouvernance type d'un grand hôpital communautaire en Ontario.

Effectif professionnel

L'effectif professionnel comprend les chirurgiens, les autres médecins, les dentistes et les sages femmes qui travaillent dans les hôpitaux. Même si les membres de l'effectif professionnel sont nommés directement par le conseil de l'hôpital, en général ce ne sont pas des employés salariés. C'est plutôt le Régime d'assurance santé de l'Ontario qui les rémunère pour les services qu'ils fournissent dans les hôpitaux.

Dans la plupart des hôpitaux, l'effectif professionnel est réparti dans des services cliniques dont chacun compte un chef de service et un directeur médical. Les membres de l'effectif professionnel rendent des comptes au médecin chef par l'intermédiaire de leur chef de service sur les questions touchant la pratique professionnelle, c'est-à-dire tout ce qui concerne le traitement et le soin des patients, et ils rendent des comptes à leur directeur médical sur les questions de nature administrative, opérationnelle et budgétaire.

Les hôpitaux considèrent que les membres de l'effectif professionnel sont des entrepreneurs indépendants et ils leur accordent des droits hospitaliers qui leur permettent d'utiliser les installations et l'équipement de l'hôpital pour traiter les patients sans être des employés de l'hôpital. Les membres de l'effectif professionnel sont nommés par le conseil de l'hôpital pour une durée maximale d'un an et ils doivent présenter une demande annuellement pour être renommés au sein de l'effectif professionnel. Le conseil est également responsable de l'embauchage des membres de l'effectif professionnel, de la prise de mesures disciplinaires à leur égard et de leur congédiement.

Chaque hôpital établit ses propres règlements administratifs, politiques, règles et autres règlements qui énoncent les droits et les responsabilités des membres de l'effectif professionnel. Dans le cadre du processus visant à renommer les membres de l'effectif professionnel, les chefs de service et/ou les directeurs médicaux examinent et évaluent annuellement le rendement des membres de l'effectif professionnel d'après les règlements administratifs, les politiques, les règles et autres règlements de l'hôpital.

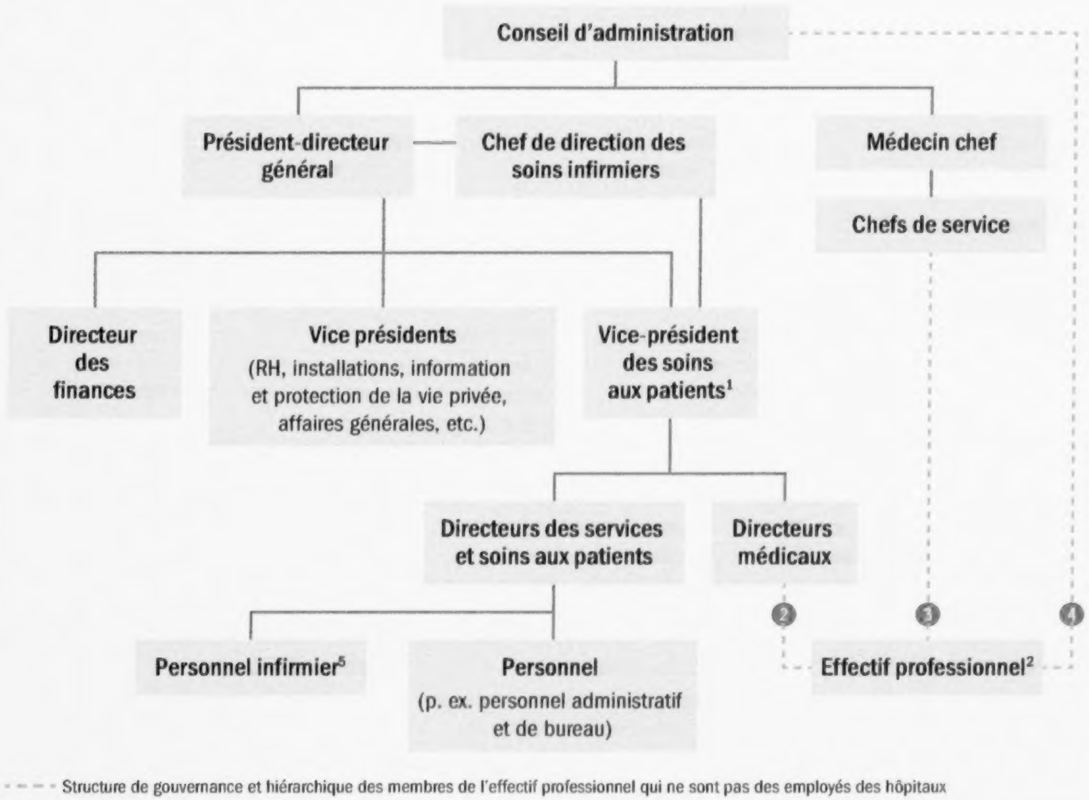
Personnel infirmier

Comme on peut le voir dans la **figure 2**, le chef de direction des soins infirmiers supervise et gère la pratique professionnelle du personnel infirmier et des autres professionnels de la santé tels que les diététistes, les ergothérapeutes, les physiothérapeutes et les techniciens tels que les techniciens en échographie diagnostique, qui sont en général des employés de l'hôpital.

Il y a trois catégories d'infirmières en Ontario : les infirmières auxiliaires autorisées (IAA), les infirmières autorisées (IA) et les infirmières praticiennes (IP). La **figure 3** montre le niveau de scolarité de chaque catégorie ainsi que leurs tâches

Figure 2 : Structure de gouvernance et hiérarchique type dans un grand hôpital communautaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Le vice-président des services et soins aux patients est responsable de la planification, de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes et initiatives visant à améliorer l'expérience des patients.
2. Les effectifs professionnels font part des questions de nature administrative, opérationnelle et budgétaire à leur directeur médical. Les responsabilités du directeur médical sont axées sur la planification stratégique, la gestion budgétaire et la planification des ressources humaines.
3. Les effectifs professionnels font part des questions cliniques à leur chef de service, lequel relève du médecin chef qui, de son côté, rend des comptes au conseil d'administration. Les responsabilités des chefs de service sont axées sur la surveillance et la supervision des soins prodigués aux patients par les effectifs professionnels dont les médecins.
4. Le conseil de l'hôpital est responsable de l'embauchage des membres de l'effectif professionnel, de la prise de mesures disciplinaires à leur égard et de leur congédiement.
5. Les autres professionnels de la santé sont des effectifs cliniques tels que des diététistes, des ergothérapeutes, des physiothérapeutes et des techniciens comme des techniciens en échographie diagnostique, qui sont en général des employés de l'hôpital.
6. En général, les effectifs professionnels tels que les médecins, les sages-femmes et les dentistes ne sont pas des employés de l'hôpital. Ce sont des professionnels indépendants qui travaillent à l'hôpital et reçoivent certains droits comme celui d'utiliser les installations et l'équipement de l'hôpital pour traiter les patients. Le Régime d'assurance-santé de l'Ontario les rémunère pour les services qu'ils fournissent.

courantes et le niveau des soins fournis par chaque catégorie.

Les infirmières doivent toutes détenir un diplôme d'un programme reconnu par l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario (l'Ordre) et doivent être inscrites auprès de l'Ordre. Les infirmières auxiliaires autorisées sont titulaires d'un diplôme de deux ou trois ans en soins infirmiers. Depuis 2005, pour pouvoir pratiquer, les nouvelles infirmières autorisées doivent être titulaires d'un baccalauréat de quatre ans en soins infirmiers. Les deux catégories peuvent accomplir le même type de tâches, mais les infirmières autorisées peuvent dispenser un niveau de soins plus élevé et s'occuper

Figure 3 : Types d'infirmières en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

<table>
<tr><th>Type d'infirmière</th><th>Scolarité</th><th>Tâches</th><th>Niveau de soins</th></tr>
<tr><td>Infirmière auxiliaire autorisée (IAA)</td><td>Diplôme de deux ou trois ans en soins infirmiers</td><td rowspan="2">Les IAA et les IA peuvent accomplir les mêmes tâches types comme suit :
• surveiller les patients;
• consigner les renseignements concernant les patients et tenir les dossiers des patients;
• assister les médecins dans le cadre de l'examen et du traitement des patients</td><td>Soigne en général des patients dont le cas est moins complexe et plus prévisible et présentant un faible risque de résultats négatifs; doit consulter les infirmières autorisées quand les besoins du patient deviennent complexes.</td></tr>
<tr><td>Infirmière autorisée (IA)</td><td>Depuis 2005, toutes les nouvelles infirmières autorisées sont titulaires d'un baccalauréat de quatre ans en soins infirmiers</td><td>Soigne en général les patients dont le cas est très complexe et imprévisible et présentant un risque élevé de résultats négatifs.</td></tr>
<tr><td>Infirmière praticienne (IP)</td><td>Maîtrise ou doctorat en soins infirmiers</td><td>Les IP peuvent effectuer des tâches en dehors du domaine d'une IA telles que diagnostiquer et traiter des maladies aiguës, créer des plans de traitement individuels et prescrire des médicaments. Les IP peuvent également se spécialiser dans un domaine de soins ou se concentrer sur la promotion de la santé et la prévention des maladies.</td><td>Les compétences des IP s'appuient sur les compétences des IA. Les IP ont et démontrent en pratique les compétences nécessaires pour exercer leur autorisation de diagnostiquer, d'ordonner et d'interpréter des résultats d'analyse de diagnostic, de prescrire des produits pharmaceutiques et d'effectuer certaines interventions telles que le cathétérisme et l'insertion de drain thoracique.</td></tr>
</table>

de patients ayant des besoins plus aigus ou plus complexes.

Les infirmières praticiennes sont titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat en soins infirmiers et peuvent dispenser le niveau de soins infirmiers le plus élevé; certaines de leurs tâches chevauchent celles des médecins, notamment la capacité de faire une évaluation et de poser un diagnostic, de demander que des examens soient effectués, de prescrire des médicaments et d'établir des plans de traitement pour les patients.

La quasi-totalité des infirmières de l'Ontario sont syndiquées et travaillent selon des conventions collectives négociées entre des syndicats tels que l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario ou le Syndicat canadien de la fonction publique et l'Association des hôpitaux de l'Ontario.

Fondée en 1924, l'Association des hôpitaux de l'Ontario établit les pratiques exemplaires et facilite l'échange d'information entre les hôpitaux; l'Association représente les hôpitaux dans les discussions et les examens de la politique des soins de santé qui ont lieu avec le gouvernement de l'Ontario.

Dans les périodes de pénurie de personnel infirmier découlant d'absences du personnel et/ou du nombre de patients plus élevé que prévu, certains hôpitaux recourent aux services d'infirmières temporaires provenant d'agences externes. Ces infirmières ne sont pas des employées de l'hôpital et elles ne sont pas couvertes par les conventions collectives; l'hôpital paie les agences pour les heures de travail accomplies par les infirmières d'agences.

Autres employés hospitaliers

En plus des médecins et du personnel infirmier, les hôpitaux embauchent d'autres professionnels pour occuper des emplois cliniques et non cliniques. De

nombreux membres du personnel clinique (par exemple les pharmaciens, les techniciens de laboratoire, les diététistes et les thérapeutes) travaillent auprès des médecins et du personnel infirmier pour fournir des soins directs aux patients. Les effectifs non cliniques travaillent à l'administration, aux services alimentaires, à l'entretien ménager, à la sécurité et à l'entretien de l'équipement.

2.4 Le financement des hôpitaux

Avant 2012, le financement annuel que chaque hôpital recevait du Ministère reposait principalement sur les dépenses des années précédentes et sur l'inflation. Selon ce système, chaque hôpital recevait un montant forfaitaire.

En 2012, le Ministère a commencé à mettre en oeuvre sa Réforme du financement du système de santé; le nouveau modèle visait à allouer de façon équitable les dollars réservés à la santé, à promouvoir les pratiques cliniques exemplaires et à maintenir la croissance des dépenses à des niveaux viables. La réforme comprenait deux composantes clés pour le financement :

- Le modèle d'**allocation fondée sur la santé** estime les frais liés aux soins de santé d'après la démographie et l'utilisation réelle des services de santé en tenant compte des types et de la complexité des soins prodigués aux patients par les hôpitaux. Selon ce modèle, le Ministère ajuste le financement des hôpitaux d'après les besoins des patients et d'après la croissance de la population.
- La composante des **actes médicaux fondés sur la qualité** finance les hôpitaux pour les types et le nombre de patients qu'ils traitent. Le Ministère a établi certains actes médicaux que les hôpitaux doivent observer, basés sur les pratiques exemplaires et les mesures de l'efficacité, pour le traitement de leurs patients et a déterminé le montant que chaque hôpital recevrait pour cette composante. L'objectif du Ministère est d'établir des actes médicaux fondés sur la qualité pour normaliser les soins et réduire au minimum les écarts et veiller à ce que les hôpitaux fournissent des soins en conformité avec les pratiques exemplaires.

Le Ministère fournit environ 80 % du financement des hôpitaux, directement et indirectement par l'intermédiaire des RLISS. Les hôpitaux tirent la dernière tranche de 20 % de financement d'autres sources, notamment les campagnes de financement, les frais d'occupation d'une chambre à deux lits ou d'une chambre individuelle, les frais de stationnement, les services alimentaires, les boutiques de cadeaux et les points de vente au détail. Les hôpitaux peuvent recueillir des fonds directement, mais le modèle de collecte de fonds le plus courant est la fondation hospitalière qui est une société indépendante à fin charitable.

2.5 Principaux services hospitaliers

En 2015-2016, les 57 grands hôpitaux communautaires de l'Ontario ont enregistré 4,3 millions de visites aux salles d'urgence et pratiqué 1,07 million d'interventions chirurgicales. Au 31 mars 2016, ils géraient environ 14 990 lits, soit 48 % des 31 000 lits d'hospitalisation répartis dans la province.

La **figure 4** présente une comparaison du volume de certains services dans les trois hôpitaux ayant reçu notre visite avec ceux de tous les grands hôpitaux communautaires durant l'exercice 2015-2016. Par exemple, le nombre de visites aux urgences dans les trois hôpitaux au cours de cet exercice correspond à 12 % du nombre total de visites aux urgences dans l'ensemble des grands hôpitaux communautaires.

Les deux principaux domaines de services hospitaliers sont classés en services de « consultations externes » et services aux « patients hospitalisés ». Les services de consultations externes sont offerts aux patients qui nécessitent seulement une courte visite à l'hôpital (par exemple, pour subir une intervention chirurgicale simple) et qui retournent chez eux le jour même. Les services aux patients hospitalisés sont fournis aux patients devant être admis

Figure 4 : Comparaison des volumes de certains services entre les grands hôpitaux communautaires et les trois hôpitaux visités, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Volumes de service	Les 57 grands hôpitaux communautaires	Les trois hôpitaux visités	Volume total géré par les trois hôpitaux en pourcentage du volume total dans l'ensemble des grands hôpitaux communautaires
Nombre de visites aux salles d'urgence	4 304 700	520 200	**12**
Nombre d'interventions chirurgicales	1 070 800	139 900	**13**
Nombre d'hospitalisations	684 900	104 500	**15**
Nombre de mises en congé	685 900	105 400	**15**
Nombre de lits financés par le Ministère	14 990	1 800	**12**

à l'hôpital pour y séjourner pendant au moins une nuit pour poursuivre un traitement ou faire l'objet d'une surveillance.

Le « roulement des patients » s'entend du cheminement des patients dans les différents secteurs de l'hôpital, à compter de leur arrivée à l'hôpital jusqu'à leur mise en congé. La **figure 5** décrit les services de consultations externes et les services aux patients hospitalisés ainsi que le roulement des patients.

Les services de consultations externes sont dispensés dans les secteurs suivants :

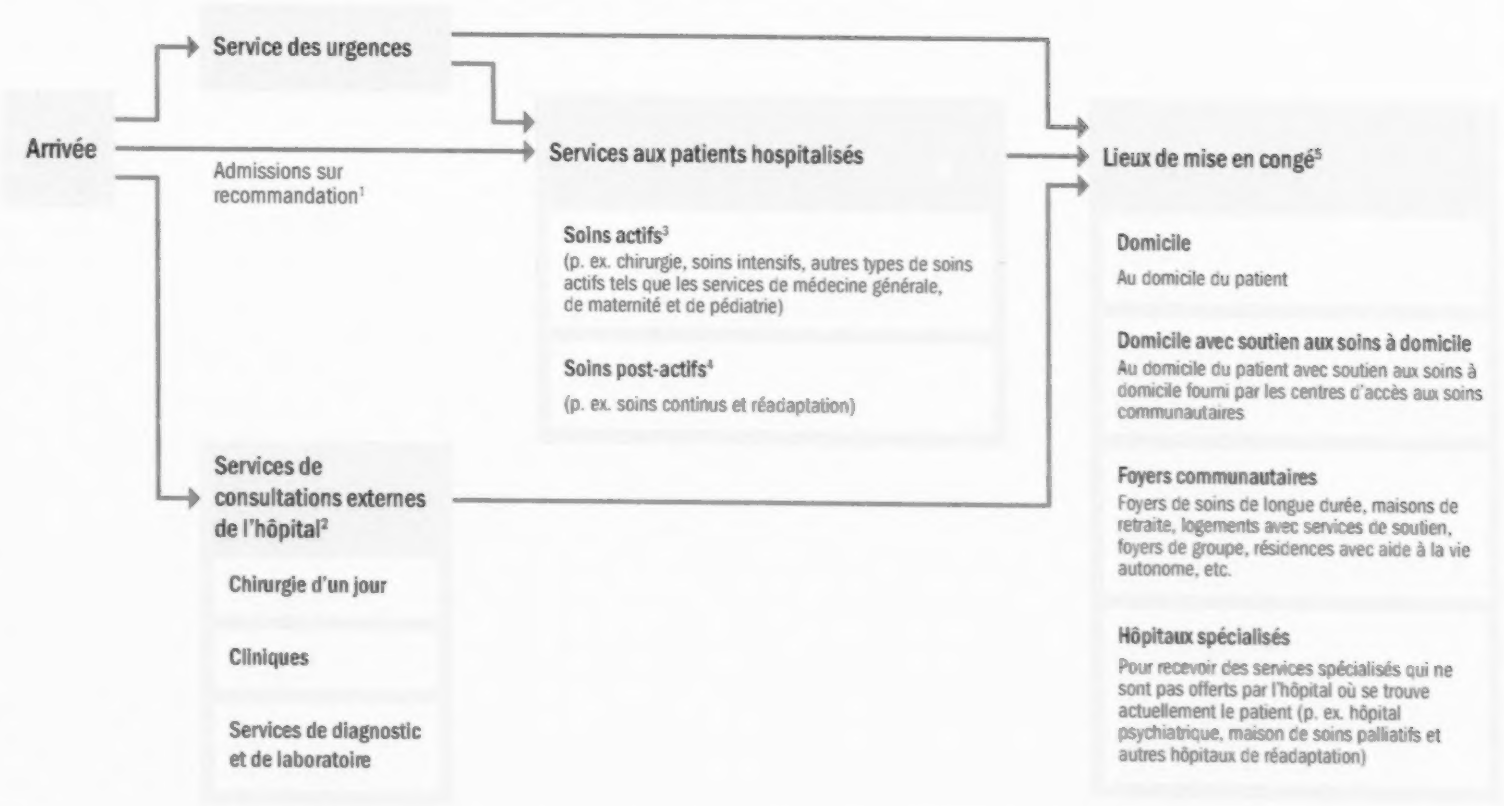
- **La salle d'urgence –** Les médecins évaluent les besoins médicaux des patients et dispensent des soins urgents à ceux présentant une maladie ou une blessure grave. Certains devront être hospitalisés pour poursuivre le traitement. En 2015-2016, sur les 6,3 millions de visites aux salles d'urgence dans les hôpitaux de l'Ontario (ce chiffre ne comprend pas les visites au Centre de toxicomanie et de santé mentale), environ 4 % étaient des visites effectuées par des patients ayant reçu un diagnostic de maladie mentale. Entre 2011-2012 et 2015-2016, le nombre de visites aux salles d'urgence pour des problèmes de santé mentale a augmenté de 21 %, passant de 209 250 visites à 254 161 visites.
- **Le service de chirurgie d'un jour –** Les chirurgiens pratiquent des chirurgies ambulatoires – il s'agit d'interventions de courte durée comportant peu de complications et qui ne nécessitent pas d'assurer la surveillance du patient jusqu'au lendemain. Les patients peuvent habituellement retourner chez eux le jour même.
- **Les cliniques –** Des équipes multidisciplinaires évaluent, traitent ou renseignent les patients, par exemple, sur le diabète, sur l'allaitement et sur la santé mentale, dans le cadre de différentes cliniques de jour.
- **Les services de diagnostic et de laboratoire –** Les services de diagnostic et de laboratoire fournissent différents types d'examens médicaux et d'imagerie diagnostique.

Les services aux patients hospitalisés sont offerts dans les unités de soins actifs et dans les unités de soins post-actifs. La durée du séjour à l'hôpital dépend de l'état du patient et du rythme de son rétablissement.

- **Les unités de soins actifs** comprennent :
  - **Les unités de chirurgie –** Les patients qui subissent une chirurgie avec hospitalisation restent à l'hôpital jusqu'au lendemain pour qu'on puisse les surveiller. Après l'intervention, le patient est transféré à l'unité de rétablissement post-opératoire.
  - **Les unités de soins intensifs –** Les patients très malades qui nécessitent une observation et une surveillance étroites sont placés dans l'unité de soins intensifs.

Figure 5 : Les principaux services hospitaliers et le cheminement des patients dans ces services

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



→ Le roulement des patients a trait au cheminement des patients dans les différents services de l'hôpital à compter de leur arrivée jusqu'au moment de leur mise en congé.

1. Aiguillage des patients par des médecins de cliniques externes, des médecins de famille, des spécialistes ou d'autres médecins communautaires et/ou d'autres hôpitaux.
2. Les services de consultations externes sont offerts en général aux patients qui n'ont besoin que de faire une courte visite à l'hôpital et qui retournent habituellement chez eux le jour même. Certains de ces patients sont aiguillés par leur médecin des consultations externes pour être hospitalisés afin de poursuivre leur traitement.
3. Les patients qui reçoivent des services de consultations externes du service de chirurgie d'un jour et des cliniques peuvent être admis aux services de soins actifs si leur état se détériore durant leur visite.
4. La majorité des patients hospitalisés sont transférés dans une unité de soins actifs. Selon l'affection dont ils souffrent, certains patients ayant besoin que les soins se poursuivent après avoir été traités dans l'unité de soins actifs seront transférés dans l'unité de soins post actifs pour poursuivre le traitement.
5. Les patients dont l'état s'améliore suffisamment pour leur permettre de quitter l'hôpital de façon sécuritaire sont mis en congé. Si l'endroit où le patient recevra ensuite des soins n'est pas prêt à l'accueillir au moment où il est prêt à sortir de l'hôpital, le patient doit rester à l'hôpital jusqu'à ce qu'un lit se libère à l'endroit prévu pour l'accueillir. On appelle ces patients les « patients ayant besoin d'un autre niveau de soins ».

- **Les autres unités de soins actifs** – Dans ces unités, on traite les patients pour des épisodes graves de maladie pendant une courte durée et l'objectif est de leur donner leur congé dès que leur état est stabilisé. Elles sont classées en général comme unités de médecine générale, de cancérologie, de soins cardiorespiratoires, de maternité et de pédiatrie.
- **Les unités de soins post-actifs** – Les patients qui n'ont plus besoin de soins actifs, mais qui continuent de se rétablir d'une maladie ou d'un traitement sont placés dans l'une de ces unités pour recevoir des soins de suivi spécialisés avant de pouvoir obtenir leur congé.

2.6 Admission et mise en congé des patients

Les patients sont admis à l'hôpital à la suite d'un aiguillage par un médecin qui travaille à l'hôpital ou non. Par exemple, environ 10 % des patients des salles d'urgence sont admis après avoir été diagnostiqués et traités par un médecin de l'urgence. La majorité des patients admis sont transférés dans une unité de soins actifs. Selon l'affection dont ils souffrent, certains patients ayant besoin que les soins se poursuivent après avoir été traités dans l'unité de soins actifs seront transférés dans l'unité de soins post-actifs pour poursuivre le traitement.

Les patients peuvent également être admis à l'hôpital sur recommandation d'un médecin du service de consultations externes de l'hôpital, de leur médecin de famille, d'un spécialiste, d'un médecin d'une clinique sans rendez vous ou d'une autre clinique communautaire ou d'un autre hôpital. Ces admissions sur recommandation sont habituellement planifiées à l'avance pour permettre au personnel hospitalier de préparer l'arrivée du patient.

Les patients dont l'état s'est suffisamment amélioré pour qu'ils puissent quitter l'hôpital de façon sécuritaire sont mis en congé. Comme pour l'admission, un médecin décide du moment où un patient peut obtenir son congé.

Certains patients n'auront pas besoin de soins continus à leur retour à domicile. D'autres peuvent obtenir leur congé, mais doivent obtenir des services de soutien du centre d'accès aux soins communautaires local ou doivent être transférés à un autre endroit tel qu'un foyer de soins de longue durée, un logement avec services de soutien, une maison de retraite, un hôpital de réadaptation ou une maison de soins palliatifs.

Même si les patients sont prêts à sortir de l'hôpital, ils doivent y demeurer jusqu'à ce que l'endroit prévu pour la prochaine phase de soins puisse les accueillir. On parle alors de patients ayant besoin « d'un autre niveau de soins ».

Les patients aux prises avec certains types de problèmes de santé mentale sont transférés dans un hôpital psychiatrique spécialisé pour poursuivre leur traitement s'ils ont besoin de services psychiatriques spécialisés ou si leur état ne peut être stabilisé dans les deux semaines suivant leur hospitalisation (par exemple, si leur résistance aux médicaments les empêche d'atteindre un état stable).

2.7 Calendrier des interventions chirurgicales

En Ontario, 13 % de tous les cas de chirurgie sont des interventions chirurgicales urgentes tandis que la dernière tranche de 87 % sont des interventions chirurgicales non urgentes.

Les interventions chirurgicales urgentes doivent être pratiquées presque immédiatement dans les cas d'affections liées à un traumatisme ou quand le patient est en phase critique. Les personnes qui ont besoin d'une chirurgie, mais dont l'état est stable et qui peuvent attendre pendant au moins sept jours pour subir l'intervention sans qu'il y ait de répercussions importantes sur leur santé sont classées comme patients ayant besoin d'une intervention chirurgicale non urgente. Les chirurgiens établissent la priorité de chaque patient d'après l'urgence de son affection.

Les hôpitaux allouent le temps d'utilisation des salles d'opération à chaque service de chirurgie

tel que ceux de chirurgie cardiovasculaire et de chirurgie orthopédique, et le chef de chaque service de chirurgie alloue ensuite le temps d'utilisation des salles d'opération à chaque chirurgien au sein du service. En général, les interventions chirurgicales non urgentes sont pratiquées pendant le jour durant la semaine tandis que les interventions urgentes sont pratiquées le soir et la fin de semaine.

Les trois hôpitaux visités ont une politique qui permet de faire passer les chirurgies urgentes les plus pressantes avant toutes les autres pour l'utilisation de la première salle d'opération qui se libère. Les autres chirurgies urgentes moins pressantes peuvent être pratiquées dans les salles d'opération après l'horaire régulier quand les interventions chirurgicales non urgentes de la journée sont terminées, ou durant la fin de semaine.

Habituellement, les interventions chirurgicales non urgentes sont planifiées à l'avance en fonction de leur niveau d'urgence, de l'horaire du chirurgien et des plages horaires disponibles dans les salles d'opération.

2.8 Durée du séjour à la salle d'urgence

La **durée du séjour à la salle d'urgence** mesure le temps total qu'un patient passe à la salle d'urgence à compter du moment où il passe au triage (un niveau de priorité est donné au patient d'après l'urgence de son affection) jusqu'au moment où il est mis en congé ou est transféré dans un lit ailleurs à l'hôpital comme dans une unité de soins intensifs ou une autre unité de soins actifs pour poursuivre le traitement. Durant le séjour du patient à la salle d'urgence, les médecins et le personnel infirmier de l'urgence peuvent diagnostiquer ou traiter l'affection du patient, demander qu'il passe des examens et attendre les résultats pour déterminer le meilleur moyen de traiter le patient.

Le **temps d'attente pour un lit**, qui représente habituellement une portion de la durée du séjour à la salle d'urgence, mesure le temps que le patient passe à la salle d'urgence à compter du moment où le médecin prend la décision d'hospitaliser le patient jusqu'au moment où celui-ci obtient un lit ailleurs dans l'hôpital.

Ce transfert ne peut avoir lieu qu'après que l'hôpital a déterminé dans quelle unité de soins sera transféré le patient d'après sa maladie ou sa blessure, la gravité de son état, l'âge et le sexe du patient, la disponibilité d'appareils de surveillance électroniques tels que des électrocardiographes ou des appareils de mesure des signes vitaux, et d'après le type de mesures requises pour lutter contre les infections.

L'hôpital doit ensuite déterminer si le bon type de lit est disponible et prêt à accueillir le patient et il se peut qu'il doive aussi demander au personnel responsable de l'entretien ménager de désinfecter le lit. Tout délai dans le processus de transfert peut signifier pour le patient des temps d'attente plus longs pour un lit d'hospitalisation.

2.9 Renseignements de santé personnels des patients

Les hôpitaux conservent des renseignements de santé personnels très confidentiels qu'il est possible de consulter à partir de terminaux informatiques et de postes de travail répartis un peu partout dans l'hôpital, dont certains dans des couloirs très passants.

En général, les membres du personnel hospitalier doivent posséder un compte pour ouvrir une session dans le terminal ou le poste de travail et un second compte distinct pour accéder au système. Il y a parfois d'autres mesures de contrôle de l'accès pour assurer la protection de la vie privée des patients.

2.10 Entretien de l'équipement médical

Les hôpitaux comptent sur de nombreux types d'équipement pour faciliter le diagnostic, la surveillance ou le traitement des affections médicales. Certains appareils médicaux sont essentiels à la

surveillance et au maintien des signes vitaux et toute panne de cet équipement peut entraîner la mort. L'inspection, le calibrage et l'entretien périodique de l'équipement médical sont nécessaires pour s'assurer qu'on peut utiliser l'équipement en toute sécurité et qu'il fonctionne correctement.

En général, les techniciens ont la responsabilité d'entretenir l'équipement médical et d'effectuer l'entretien préventif régulier selon les spécifications. Ce travail peut être confié à un sous-traitant ou être effectué à l'interne, mais c'est l'hôpital qui demeure responsable au bout du compte de l'entretien de son équipement.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si les grands hôpitaux communautaires, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), disposent de systèmes et de procédures efficaces pour garantir que :

- les patients reçoivent en temps opportun des services de soins de santé de grande qualité, sécuritaires, fiables et équitables;
- les ressources sont utilisées de façon efficiente;
- l'efficacité opérationnelle est mesurée et évaluée et fait l'objet d'un compte rendu.

Le présent audit porte principalement sur les trois grands hôpitaux communautaires ayant reçu notre visite. Ces trois hôpitaux, qui représentent des régions différentes et sont gérés par des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) différents, sont un échantillon géographiquement diversifié des 57 grands hôpitaux communautaires de la province. Les trois hôpitaux ont reçu globalement du Ministère un financement de 1,3 milliard de dollars, c'est-à-dire 16 % du financement total de 7,89 milliards de dollars versé aux grands hôpitaux communautaires en 2015-2016.

Nous avons effectué notre audit dans les trois hôpitaux, dont chacun exploite deux emplacements pour desservir sa région. On trouvera à la **figure 6** les hôpitaux ayant reçu notre visite, les RLISS dont ils relèvent et le nombre total de lits, d'effectifs professionnels et d'effectifs infirmiers qu'ils comptent ainsi que le financement annuel qu'ils ont reçu du Ministère pour l'exercice 2015-2016.

Pour mieux comprendre le fonctionnement des 57 grands hôpitaux communautaires, nous avons élargi notre examen pour couvrir les 54 autres grands hôpitaux communautaires de la province en :

Figure 6 : Nombre de lits d'hospitalisation, d'effectifs professionnels et d'infirmières et financement ministériel annuel dans les trois grands hôpitaux communautaires visités, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Rouge Valley Health System, Trillium Health Partners et Hôpital régional de Windsor

Hôpital	Réseau local d'intégration des services de santé	Nombre de lits d'hospitalisation financés par le Ministère	Nombre d'effectifs professionnels[1]	Nombre d'infirmières[2]	Financement annuel reçu du Ministère (en M$)
Trillium Health Partners	Mississauga Halton	945	855	3 245	714
Hôpital régional de Windsor	Érié St-Clair	525	495	1 365	320
Rouge Valley Health System[3]	Centre-Est	340	325	1 010	269

1. Comprend les médecins, les infirmières praticiennes, les sages-femmes et les dentistes.
2. Nombre d'équivalents temps plein pour les infirmières autorisées et les infirmières auxiliaires autorisées.
3. Le 28 avril 2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a fait part de sa décision de diviser les opérations des deux établissements du Rouge Valley Health System. La division entrera en vigueur le 1er décembre 2016. À ce moment, l'établissement Centenary sera fusionné avec l'Hôpital de Scarborough dans le cadre d'une nouvelle structure de gouvernance. L'établissement d'Ajax/Pickering sera intégré à la Lakeridge Health Corporation. Les trois hôpitaux sont situés dans le RLISS du Centre-Est.

- effectuant un sondage des 54 hôpitaux qui n'ont pas reçu notre visite durant le présent audit (le taux de réponse était de 61 %);
- examinant les données lorsque nous disposions de données globales pour tous les grands hôpitaux communautaires de la province.

Nous avons également demandé à un certain nombre de médecins, choisis au hasard, de répondre à notre sondage pour connaître leur opinion concernant, entre autres, l'horaire et l'utilisation des salles d'opération. Environ 35 % d'entre eux ont répondu.

Dans certains domaines, par exemple ceux concernant la sécurité des soins chirurgicaux et les taux d'infection, nous avons utilisé les données provinciales couvrant les 147 hôpitaux publics de l'Ontario, car ces données ne sont pas consignées de façon séparée pour les grands hôpitaux communautaires.

Notre audit a porté sur les aspects suivants : les temps d'attente dans les salles d'urgence, les temps d'attente pour obtenir un lit d'hospitalisation, les temps d'attente pour subir une intervention chirurgicale, les droits hospitaliers des médecins, la gestion du personnel infirmier et du personnel responsable de l'entretien ménager, le cheminement des patients dans les hôpitaux, l'entretien de l'équipement médical et la protection des renseignements de santé personnels.

Nous avons également examiné le processus du financement des grands hôpitaux communautaires par le Ministère et les comptes rendus connexes des hôpitaux aux RLISS et au Ministère.

Notre travail d'audit s'est déroulé entre novembre 2015 et juin 2016. Nos examens de dossiers sont remontés pour la plupart trois ans en arrière, mais certaines de nos analyses ont porté sur les tendances des cinq dernières années. Dans le cas du présent audit, nous n'avons pas examiné les cliniques hospitalières ni les services de diagnostic et de laboratoire fournis par les hôpitaux.

Nous avons examiné et analysé les données et dossiers pertinents du Ministère et des hôpitaux ainsi que leurs politiques et procédures administratives pertinentes et nous avons interrogé du personnel des hôpitaux et du Ministère.

Nous avons également examiné les études pertinentes, ainsi que les pratiques exemplaires pour les opérations hospitalières en Ontario et dans d'autres administrations. Nous avons rencontré des représentants de l'entreprise américaine Kaiser Permanente pour examiner certaines pratiques exemplaires qu'ils ont adoptées pour la prestation des soins aux patients. On trouvera à l'**annexe 2** une liste de pratiques exemplaires, dont celles adoptées par Kaiser Permanente. Nous avons en outre engagé à titre de conseiller un consultant indépendant possédant une connaissance approfondie des opérations hospitalières.

De plus, nous avons rencontré des représentants de différents groupes d'intervenants dont l'Association des hôpitaux de l'Ontario, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario, l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et la Registered Practical Nurses Association of Ontario. Nous avons aussi rencontré les responsables de l'Ontario Long-Term Care Association, de l'Association ontarienne des établissements sans but lucratif et des services pour les personnes âgées et de l'Advocacy Centre for the Elderly pour connaître leur point de vue sur les soins prodigués aux aînés. Nous avons rencontré le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour discuter d'aspects se rapportant à la protection des dossiers des patients. Nous avons également rencontré les membres du conseil d'administration de deux des trois grands hôpitaux communautaires visités, ainsi que des représentants du conseil du troisième hôpital.

Pour terminer, nous avons effectué un examen et un suivi des questions pertinentes soulevées par notre bureau dans des rapports d'audit antérieurs, dont les suivants : Hôpitaux – Administration de l'équipement médical (2006), Hôpitaux – Gestion et utilisation des installations chirurgicales (2007), Services des urgences des hôpitaux (2010), Mise en congé des patients hospitalisés (2010) et Processus de placement en foyer de soins de longue durée

(2012). L'**annexe 3** résume les recommandations pertinentes qui n'ont pas été entièrement suivies depuis la réalisation de nos audits antérieurs.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le financement de fin d'exercice pour les chirurgies liées au cancer n'est pas confirmé en temps opportun

En raison du moment où le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) prend ses décisions relatives au financement, en particulier pour les chirurgies liées au cancer, il est difficile pour les hôpitaux de bien planifier leurs budgets de fonctionnement au cours de l'année.

Le Ministère octroie du financement pour les chirurgies liées au cancer d'après les prévisions soumises par les hôpitaux. L'un des hôpitaux visités a dépensé plus de 3,7 millions de dollars pour 492 chirurgies liées au cancer, une somme dépassant d'environ 321 000 $ ses prévisions de milieu d'exercice, lesquelles étaient fondées sur 38 chirurgies de moins liées au cancer. Toutefois, en raison du calendrier actuel de rapprochement et de déclaration des données de l'hôpital, ce n'est que six mois après la fin de l'exercice terminé le 31 mars 2016 que le Ministère a confirmé à cet hôpital qu'il recevrait un financement supplémentaire pour combler l'écart. Comme ce délai a créé de l'incertitude sur le plan financier, il était difficile pour l'hôpital de planifier et de faire des prévisions pour l'exercice en cours et pour le budget de fonctionnement de l'exercice ultérieur.

Nous avons également remarqué que 58 % des grands hôpitaux communautaires qui ont répondu à notre sondage avaient dû reporter à l'année suivante certains types de chirurgies, notamment des chirurgies de la cataracte et des arthroplasties de la hanche et du genou, parce que le financement versé par le Ministère ne permettait pas l'hôpital de répondre à la demande.

Des médecins qui ont répondu à notre sondage sur l'horaire et l'utilisation des salles d'opération ont fait état du même problème. Ils ont dit que le nombre de chirurgies pratiquées dans un hôpital est plafonné à un certain « quota » et que l'hôpital ne reçoit pas de financement supplémentaire quand les plafonds sont atteints malgré les besoins des patients.

RECOMMANDATION 1

Pour que le financement versé aux hôpitaux reflète véritablement les besoins des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit planifier en conséquence pour que les interventions chirurgicales soient effectuées en temps voulu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à donner aux patients un accès plus rapide aux bons soins.

Pour s'assurer que les patients ont accès aux soins, le Ministère travaille avec les RLISS pour déterminer les besoins locaux et le volume prévu d'interventions requises. De plus, le Ministère a transmis aux RLISS des directives sur la gestion des volumes et leur a demandé de collaborer avec les hôpitaux de leurs régions respectives pour s'assurer que les patients ont accès aux chirurgies tout au long de l'année.

Le Ministère collabore avec les RLISS et les hôpitaux tout au long de l'année pour rééquilibrer et accroître le financement des interventions chirurgicales, telles que les chirurgies cardiaques, en fonction des besoins des patients.

Le Ministère continuera de collaborer avec les RLISS et les hôpitaux pour aligner la capacité de pratique et le financement des chirurgies sur les besoins des patients.

4.2 Les patients attendent trop longtemps dans les salles d'urgence

De manière générale, environ neuf patients sur dix quittent l'hôpital après avoir reçu un diagnostic et un traitement à la salle d'urgence. D'après les données fournies par les trois hôpitaux visités, nous avons constaté que la moitié de ces patients reçoivent en général des soins et sont en mesure de quitter l'hôpital dans un délai de trois heures. Par ailleurs, le temps d'attente du 90e centile (après suppression de la tranche de 10 % de patients ayant attendu le plus longtemps) était de six heures et demie, ce qui respecte l'objectif de huit heures fixé par le Ministère.

Cependant, nous avons constaté que le patient sur dix dont l'affection était suffisamment grave pour justifier son hospitalisation et poursuivre le traitement attendait trop longtemps à la salle d'urgence. Ces patients ont attendu beaucoup plus longtemps avant d'être transférés dans une unité que l'objectif ministériel de huit heures à compter de l'arrivée du patient au service des urgences. L'objectif du Ministère pour ces patients est également fixé pour le 90e centile, ce qui signifie que 90 % de ces patients devraient être transférés dans un délai de huit heures et que pas plus de 10 % ne devraient attendre plus longtemps. D'après les données de 2014-2015 fournies par les trois hôpitaux visités, nous avons constaté ce qui suit :

- Seulement 52 % des patients avaient été transférés aux unités de soins intensifs dans un délai de huit heures, et le temps d'attente du 90e centile était de 23 heures et non de 8 heures.
- Seulement 30 % des patients avaient été transférés aux autres unités de soins actifs dans un délai de huit heures, et le temps d'attente du 90e centile était de 37 heures et non de 8 heures.

La **figure 7** résume les temps d'attente des patients dans les salles d'urgence des trois hôpitaux visités. Nous avons remarqué que la plupart du temps que les patients passaient à la salle d'urgence n'était pas pour attendre qu'un médecin de l'urgence pose un diagnostic et les traite; les patients attendaient plutôt d'être transférés dans un lit ailleurs à l'hôpital pour poursuivre le traitement. Nous examinons ce point dans la prochaine section.

Figure 7 : Temps d'attente combiné à la salle d'urgence (y compris le temps d'attente pour un lit) dans les trois hôpitaux visités, temps d'attente médian et temps d'attente du 90e centile, 2014-2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Rouge Valley Health System, Trillium Health Partners et Hôpital régional de Windsor

	Durée du séjour (nombre d'heures)	
	Médian[1]	**90e centile[2]**
Patients admis dans une unité de soins intensifs (USI)		
Temps d'attente total à la salle d'urgence[3]	8	23
Temps d'attente pour un lit[4]	2	17
Patients admis dans d'autres unités de soins actifs qu'une USI		
Temps d'attente total à la salle d'urgence[3]	13	37
Temps d'attente pour un lit[4]	5	28

1. Le temps d'attente médian représente le point où la moitié des patients ont attendu moins longtemps et l'autre moitié, plus longtemps.
2. Le temps d'attente du 90e centile est le temps d'attente le plus long restant après la suppression de la tranche de 10 % de patients ayant le plus long temps d'attente. Le Ministère a fixé un objectif de huit heures pour le temps d'attente total à la salle d'urgence et non pour le temps d'attente pour un lit.
3. Ce temps d'attente mesure le temps total qu'un patient passe à la salle d'urgence à compter du moment de son triage jusqu'au moment de son transfert dans un lit ailleurs dans l'hôpital pour poursuivre son traitement.
4. Le temps d'attente pour un lit fait partie du temps d'attente total d'un patient à la salle d'urgence – le temps passé à la salle d'urgence après l'admission du patient à l'hôpital à attendre qu'un lit se libère ailleurs dans l'hôpital.

4.2.1 Les temps d'attente pour un lit sont longs

Nous avons constaté que de nombreux patients devaient rester à la salle d'urgence après avoir été vus par un médecin parce qu'il n'y avait pas de lits disponibles dans l'unité des soins intensifs et dans les autres unités de soins actifs. L'écart de temps entre le moment où le médecin décide d'hospitaliser le patient et le moment où celui ci obtient un lit est ce qu'on appelle le « temps d'attente pour un lit ».

D'après les données de 2014-2015 provenant des trois hôpitaux visités, nous avons constaté ce qui suit :

- Le temps d'attente du 90e centile pour un lit dans le cas des patients admis à l'unité des soins intensifs était de 17 heures; cela signifie que 10 % des patients attendaient plus longtemps que 17 heures tandis que le temps d'attente pour 90 % des patients était inférieur à 17 heures. Le temps d'attente médian était de deux heures; cela signifie que la moitié attendait pendant moins de deux heures et l'autre moitié, pendant plus de deux heures. Le temps d'attente pour un lit des patients admis à l'unité des soins intensifs représentait environ 70 % du temps total qu'ils passaient à la salle d'urgence (consulter la **figure 7**).
- Le temps d'attente du 90e centile pour un lit dans le cas des patients admis aux autres unités de soins actifs était de 28 heures; cela signifie que 10 % des patients attendaient plus longtemps que 28 heures tandis que le temps d'attente pour 90 % des patients était inférieur à 28 heures. Le temps d'attente médian était de cinq heures; cela signifie que la moitié attendait moins de cinq heures et l'autre moitié, plus de cinq heures. Le temps d'attente pour un lit des patients admis aux autres unités de soins actifs représentait environ 75 % du temps total qu'ils passaient à la salle d'urgence (consulter de nouveau la **figure 7**).

Nous avons remarqué que l'écart important entre le temps d'attente médian et le temps d'attente du 90e centile pour l'admission à l'unité de soins intensifs indique que la plupart des cas sont bien gérés tandis qu'une petite minorité de cas difficiles et les périodes occasionnelles de débordement allongent le temps d'attente moyen. Cela indique qu'un système d'intervention en cas de crise est nécessaire pour mieux gérer les cas difficiles et les volumes de cas considérables.

Nous avons également constaté que le temps d'attente pour un lit variait selon la nature de la maladie ou de la blessure du patient et selon son âge. Par exemple :

- Les patients, dont un grand nombre sont âgés de plus de 65 ans, aux prises avec des infections (comme une pneumonie), un accident vasculaire cérébral, une maladie cardiaque chronique ou des affections rénales ou respiratoires sont habituellement admis dans un lit d'unité de médecine et ce sont ceux qui attendent le plus longtemps – le temps d'attente du 90e centile était de 35 heures environ (le temps d'attente médian était de 10 heures) – en raison des taux d'occupation plus élevés, soit de 108 % dans les unités de médecine. Quand ces unités sont occupées à pleine capacité, tous les patients supplémentaires sont placés dans des lits « de débordement » dans d'autres unités spéciales (consulter la **section 4.4** pour de plus amples renseignements).
- En comparaison, le temps d'attente du 90e centile pour un lit dans les autres unités se situait entre 2 heures pour l'obstétrique (le temps d'attente médian était d'une demi-heure) et 22,5 heures pour les soins de santé mentale (le temps d'attente médian était de deux heures). Les taux d'occupation dans ces unités se situaient entre 41 % et 98 %. Les patients en santé mentale attendent longtemps à la salle d'urgence qu'on les transfère dans les unités de soins en santé mentale. La raison principale de cette situation est que ces

patients occupent en général leur lit pendant une plus longue période à cause de la complexité de leurs affections et, par conséquent, la rotation des lits est plus lente et le nombre de lits disponibles à tout moment est moindre. En 2015-2016, dans les trois hôpitaux visités, les patients en santé mentale ont séjourné à l'hôpital pendant 14,6 jours en moyenne comparativement à 8,9 jours pour les patients dans les unités de médecine et à 5,1 jours pour ceux dans les unités post opératoires.

Le Ministère n'a fixé aucune norme quant aux délais de transfert d'un patient entre la salle d'urgence et un lit en soins actifs après qu'un médecin a décidé d'hospitaliser le patient. Nous avons cependant constaté que les temps d'attente réels pour un lit à l'unité des soins intensifs et aux autres unités de soins actifs étaient deux fois et trois fois et demie plus longs respectivement que le délai de huit heures recommandé par l'Association canadienne des médecins d'urgence.

Il y a parfois des délais dans le transfert d'un patient de la salle d'urgence à une unité de soins actifs parce que tous les lits sont occupés ou parce qu'un lit est disponible, mais n'a pas encore été nettoyé. Les retards dans les communications internes sur la disponibilité des lits peuvent également contribuer aux temps d'attente plus longs pour un lit. On examine de façon plus approfondie les délais dans le processus de transfert à la **section 4.4**.

4.2.2 Les salles d'urgence sont engorgées

Les salles d'urgence sont souvent engorgées à cause de l'accumulation de patients qui attendent d'obtenir un lit ailleurs dans l'hôpital. Dans les hôpitaux visités, nous avons vu que des patients avaient été placés sur des civières ou des brancards inconfortables dans des couloirs et d'autres secteurs passants qui n'ont pas été conçus pour prodiguer des soins aux patients. Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, une minorité de patients attendent ainsi parfois pendant 28 heures.

Il est également difficile de lutter contre les infections dans des salles d'urgence engorgées. Le premier Canadien décédé lors de l'éclosion du syndrome respiratoire aigu sévère en 2003, par exemple, avait été infecté après avoir passé une nuit à la salle d'urgence d'un hôpital.

L'engorgement entraîne également des dépassements budgétaires, car il faut alors recourir à du personnel infirmier supplémentaire pour s'occuper du nombre élevé de patients, y compris ceux qui attendent un lit. Dans les trois hôpitaux visités, les salles d'urgence faisaient constamment partie des unités occupant les premiers rangs pour ce qui est des coûts liés aux heures supplémentaires du personnel infirmier et aux coûts liés au personnel infirmier de relève provenant d'agences. La **section 4.6.2** fournit davantage de renseignements sur cette question.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer le transfert des patients de la salle d'urgence à un lit en soins actifs en temps opportun, le cas échéant, les hôpitaux doivent :

- assurer un suivi régulier du temps d'attente pour un lit selon les unités de soins actifs;
- enquêter sur les délais importants;
- mettre au point un système d'intervention en cas de crise pour mieux gérer les cas difficiles et les volumes de cas élevés;
- prendre les mesures correctives nécessaires.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation. Les hôpitaux disposent de systèmes et de pratiques pour assurer une surveillance régulière (plus qu'une fois par jour) des temps d'attente pour un lit. Les délais importants font l'objet d'un suivi et on priorise les patients en fonction de la durée de l'attente et de la gravité de leur état. Des pratiques formelles de triage et d'ajustement du niveau de priorité sont en place et des mesures correctives sont prises au besoin. Les hôpitaux collaborent avec les partenaires

communautaires tels que les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les centres d'accès aux soins communautaires pour trouver des solutions pour les patients qui n'ont plus besoin d'être hospitalisés, mais n'ont pas d'endroit approprié pour les accueillir. Ces patients ont besoin d'un autre niveau de soins (ANS) et occupent des lits dont on a besoin pour les patients présentant une affection aiguë. Les taux élevés de patients ayant besoin d'un autre niveau de soins sont l'un des principaux facteurs des longs temps d'attente des patients qui attendent de voir un médecin à la salle d'urgence ou qui attendent qu'un lit se libère.

4.3 Les longs temps d'attente pour une intervention chirurgicale font courir un risque aux patients

Nous avons examiné un échantillon de cas de chirurgie entre janvier 2013 et janvier 2016 dans les trois hôpitaux visités et nous avons constaté que des retards dans la pratique des interventions chirurgicales urgentes (**section 4.3.1**) faisaient courir des risques aux patients. Nous avons également constaté que les patients attendaient trop longtemps pour certaines interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes (**section 4.3.2**). Nous présentons nos constatations à cet égard ci-dessous.

4.3.1 Les patients attendent trop longtemps pour les interventions chirurgicales urgentes

Dans le cadre de la Stratégie de réduction des temps d'attente annoncée en 2004, le Ministère a établi des lignes directrices quant aux délais dans lesquels devraient être effectuées les interventions chirurgicales urgentes. Cependant, les lignes directrices ne contenaient pas d'objectifs formels dont les hôpitaux devaient rendre compte et, par conséquent, le Ministère ne sait pas si les lignes directrices sont respectées. La **figure 8** présente des exemples d'interventions chirurgicales urgentes et les lignes directrices cliniques du Ministère concernant les temps d'attente pour ces interventions.

Figure 8 : Lignes directrices cliniques sur les temps d'attente pour les interventions chirurgicales urgentes

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Ligne directrice clinique sur les temps d'attente*	Affections qui nécessitent une intervention chirurgicale urgente
Délai de 0 à 2 heures	**Patients ayant des affections très graves ou potentiellement mortelles** Affections pouvant entraîner la mort ou la perte d'un membre et qui nécessitent une intervention chirurgicale dès que l'on peut effectuer les préparatifs nécessaires. Ces cas peuvent passer avant les autres cas moins urgents inscrits à l'horaire de la salle d'opération. Par exemple : • Rupture d'un anévrisme ou de vaisseaux sanguins • Obstruction critique des voies aériennes • Détérioration rapide de l'état neurologique • Fracture ouverte avec saillie de fragment osseux ou artère majeure lacérée • Syndrome du compartiment abdominal
Délai de 2 à 8 heures	**Patients ayant des affections qui nécessitent une intervention chirurgicale le plus tôt possible** Cas d'affections aiguës où la pratique d'une intervention chirurgicale en temps opportun donnerait de meilleurs résultats pour le patient. En général, ces cas ne passent pas avant les autres cas moins urgents inscrits à l'horaire de la salle d'opération. Par exemple : • Fractures ouvertes et fractures-luxations • Grossesse extra-utérine avec saignement • Occlusion intestinale et hernie irréductible • Appendicite aiguë • Hémorragie intracrânienne

* Les lignes directrices ont été établies par le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée dans le cadre d'une stratégie provinciale sur les temps d'attente annoncée en 2004. Les chirurgiens ont la responsabilité d'établir la priorité de chaque patient d'après l'urgence de son affection.

Il est extrêmement important d'observer ces lignes directrices cliniques, car un retard d'une heure (et même de quelques minutes) dans la pratique d'une chirurgie peut diminuer les chances de survie du patient et/ou compromettre sa qualité de vie. Par exemple, les patients ayant des affections très graves ou potentiellement mortelles, telles qu'un saignement dans le cerveau ou l'accumulation de fluides dans l'abdomen, doivent subir une intervention chirurgicale urgente dans un délai de deux heures sinon ils risquent de subir des dommages permanents au cerveau ou une défaillance multiviscérale. Dans certains cas, le retard peut entraîner la mort du patient.

Les hôpitaux n'évaluent pas formellement le rythme auquel s'effectuent toutes leurs interventions chirurgicales urgentes. Aucun des hôpitaux visités ne consigne systématiquement suffisamment de renseignements pour évaluer la rapidité de la pratique des interventions chirurgicales et documenter les raisons des retards.

Toutefois, notre propre évaluation des temps d'attente pour les interventions chirurgicales urgentes nous a permis de constater que, globalement, 38 % des patients de nos échantillons qui avaient besoin d'une intervention chirurgicale urgente n'avaient pas subi l'intervention dans les délais recommandés par le Ministère. Plus particulièrement, nous avons constaté qu'un patient sur quatre ayant des affections très graves ou potentiellement mortelles avait dû attendre pendant quatre heures en moyenne avant de subir une intervention chirurgicale qui aurait dû commencer dans un délai de deux heures. Dans un cas, un patient victime d'une lésion cérébrale traumatique a attendu pendant 21,5 heures en tout à l'hôpital avant de subir une intervention chirurgicale. Le patient est décédé par la suite. Voici le compte rendu de l'événement :

- Au moment de l'admission du patient, un hématome sous dural avec compression a été diagnostiqué chez celui ci; il s'agit d'une affection dans laquelle l'accumulation de sang dans le cerveau a dépassé sa limite médiane. Le médecin traitant a évalué que l'état du patient était stable, mais que celui ci souffrait d'une affection grave. D'après le jugement clinique du chirurgien, il a été prévu de pratiquer une intervention le lendemain.
- Le lendemain matin, le chirurgien, de concert avec un autre chirurgien, a réévalué le patient et conclu qu'il était cliniquement stable. Cependant, deux interventions chirurgicales non urgentes ont été pratiquées en priorité avant ce cas. Pendant la période d'attente, l'état du patient s'est soudainement détérioré; le patient a sombré dans un coma et a dû subir une intervention chirurgicale urgente. Il ne s'est pas rétabli et est décédé quatre jours plus tard.

D'autres patients ayant des affections qui n'étaient pas aussi graves que dans le cas susmentionné devaient tout de même subir une intervention chirurgicale dans un délai de deux à huit heures. Il est d'une importance cruciale de respecter cette ligne directrice. Dans un cas d'appendicite aiguë, par exemple, il pourrait y avoir rupture de l'appendice, ce qui pourrait mener à une grave infection et possiblement à la mort.

Dans les trois hôpitaux visités, nous avons constaté que 47 % des patients avaient dû attendre en moyenne plus de dix heures de plus que la ligne directrice de deux à huit heures du Ministère. Dans un cas, un patient qui souffrait de douleurs abdominales a attendu en tout pendant 25 heures à l'hôpital avant de subir une intervention chirurgicale et il a dû séjourner à l'hôpital deux fois plus longtemps qu'il n'était nécessaire. Plus précisément :

- Au moment de son admission, le patient a d'abord attendu 7,5 heures pendant la nuit à la salle d'urgence avant de recevoir un diagnostic d'appendicite aiguë.
- Le patient a été vu par un chirurgien, et une priorité chirurgicale de 2 à 8 heures a été prévue.
- Le patient a attendu pendant encore 17,5 heures avant de subir l'intervention chirurgicale. Pendant ce temps, d'autres interventions urgentes et interventions moins

urgentes ont été effectuées. Au moment de l'intervention chirurgicale, le chirurgien a remarqué que l'appendice du patient était perforé. Le patient a séjourné à l'hôpital pendant huit jours en tout au lieu de quatre jours comme c'est le cas en général pour ce type d'intervention, en raison d'une complication liée à l'intervention chirurgicale.

- Ce patient a été réadmis à cause d'une infection post-opératoire trois jours après avoir obtenu son congé et il est demeuré hospitalisé pendant une autre période de sept jours.

En plus de prolonger inutilement les souffrances des patients, ces retards dans la pratique des interventions chirurgicales urgentes entraînent également l'usage de ressources hospitalières qu'il n'aurait pas été nécessaire d'utiliser n'eût été de ces retards.

Nous avons constaté que la disponibilité des salles d'opération ou des chirurgiens était le plus grand obstacle à la pratique en temps voulu des interventions chirurgicales urgentes. Nous examinons ce point dans la section qui suit.

Les patients nécessitant une intervention chirurgicale urgente ne passent pas toujours en premier

Nous avons constaté que la cause principale des longs temps d'attente pour les chirurgies est le fait que les interventions chirurgicales urgentes sont en concurrence avec les interventions chirurgicales non urgentes pour la réservation des salles d'opération.

Les trois hôpitaux visités ont une politique interne qui permet que les interventions chirurgicales urgentes les plus pressantes passent avant toutes les autres pour l'utilisation de la première salle d'opération qui se libère. Cependant, d'autres types d'interventions chirurgicales urgentes doivent attendre après 15 h une fois que les interventions chirurgicales non urgentes de la journée ont été effectuées (comme le cas susmentionné du patient souffrant d'une appendicite aiguë qui a attendu pendant 25 heures) ou attendre une plage horaire après l'horaire régulier ou la fin de semaine. Par exemple :

- Trois des six emplacements hospitaliers visités n'ont pas de plages horaires réservées dans les salles d'opération pour pratiquer des interventions chirurgicales urgentes durant le jour pendant la semaine. Il y a des plages horaires réservées dans les trois autres emplacements visités, mais seulement pour une ou deux interventions chirurgicales urgentes.
- Lorsque les salles d'opération sont utilisées (cela ne comprend pas les fermetures planifiées examinées dans la **section 4.3.2**), nous avons constaté que le taux d'utilisation était élevé dans les trois hôpitaux visités, c'est à dire un taux de l'ordre de 92 % à 100 % par rapport à la pratique clinique exemplaire de 85 % à 90 % recommandée au Ministère par un comité consultatif d'experts. En d'autres termes, à part les fermetures planifiées les soirs de semaine et les fins de semaine, les salles d'opération sont presque constamment réservées et la capacité de répondre aux cas urgents est donc limitée, ce qui cause des retards dans la pratique des interventions chirurgicales.

Nous avons également analysé les données de 2014-2015 des trois hôpitaux et constaté que la probabilité que les interventions chirurgicales soient pratiquées en temps voulu est plus grande dans tous les cas où des plages horaires sont réservées dans les salles d'opération pour les interventions chirurgicales urgentes. Par exemple :

- Dans l'un des hôpitaux, les interventions urgentes prévues durant le congé de Noël et pendant les vacances estivales (quand les salles d'opération ne sont pas réservées pour les interventions chirurgicales non urgentes) étaient pratiquées dans les délais recommandés, c'est-à-dire en temps voulu, dans 84 % des cas, comparativement à 69 % dans les autres périodes.

- À l'opposé, dans un autre hôpital, les interventions chirurgicales urgentes demandées pendant le jour lorsque des interventions chirurgicales non urgentes sont prévues étaient plus susceptibles dans 37 % des cas d'être pratiquées en dehors des délais recommandés, c'est-à-dire en retard, que celles demandées le soir.

Nous avons également remarqué que 62 % des 54 grands hôpitaux communautaires que nous avons sondés permettaient à leurs chirurgiens de planifier des interventions chirurgicales non urgentes pendant les périodes où ils assurent la permanence pour les urgences. Cela pose un problème, car le chirurgien en service de garde pourrait ne pas être disponible s'il se présente un cas urgent pendant qu'il pratique une intervention chirurgicale non urgente. Ce conflit dans la planification des cas de chirurgie a contribué au temps d'attente de 21,5 heures du patient susmentionné victime d'un traumatisme crânien.

Nous avons constaté que si le mode d'établissement actuel de l'horaire des salles d'opération et de l'horaire des chirurgiens offre aux effectifs hospitaliers tels que les chirurgiens, le personnel infirmier et les autres effectifs des salles d'opération la commodité d'un horaire de travail de jour prévisible, il limite cependant la marge de manoeuvre et fait en sorte qu'il est très difficile pour l'hôpital et les chirurgiens de répondre rapidement aux cas imprévus de chirurgies urgentes.

RECOMMANDATION 3

Pour assurer le traitement équitable et rapide des patients qui ont besoin d'une intervention chirurgicale urgente, les hôpitaux doivent :

- consigner et évaluer à intervalles réguliers les délais de pratique des interventions chirurgicales urgentes;
- documenter et analyser les raisons des retards dans la pratique des interventions chirurgicales urgentes;
- évaluer la possibilité de réserver des plages horaires dans les salles d'opération pour les interventions chirurgicales urgentes ou prendre d'autres mesures telles que veiller à ce que les chirurgiens pratiquent seulement des interventions chirurgicales urgentes quand ils sont en service de garde, dans le cadre de leurs activités régulières prévues, afin de réduire le risque que des retards dans la pratique des interventions chirurgicales urgentes aient des répercussions négatives sur la santé des patients.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation. Les hôpitaux examineront leurs méthodes de suivi et d'analyse des délais de pratique des interventions chirurgicales urgentes. Parallèlement à cet examen, les hôpitaux s'assureront de disposer de contrôles adéquats pour documenter correctement toutes les raisons des retards. Dans le cadre de l'examen des délais cibles et du rendement à cet égard, les hôpitaux détermineront la pertinence de réserver davantage de plages horaires dans les salles d'opération pour les interventions chirurgicales urgentes ou s'il est nécessaire de modifier les horaires des chirurgiens. La faisabilité opérationnelle de la modification de l'horaire des salles d'opération ou de l'horaire des chirurgiens pourrait nécessiter un réaménagement du modèle de financement ou du barème d'honoraires du Régime d'assurance santé de l'Ontario pour les chirurgiens.

4.3.2 Les patients attendent trop longtemps pour certaines interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes

Bien qu'elles ne soient pas cotées comme des urgences, certaines interventions chirurgicales non urgentes peuvent tout de même être pressantes. Mentionnons, par exemple, les chirurgies pour enlever certaines tumeurs agressives qui devraient

être pratiquées dans les deux semaines suivant la découverte des tumeurs pour maximiser les chances à long terme du patient.

Les chirurgiens établissent l'horaire et la priorité des interventions chirurgicales non urgentes en tenant compte de facteurs tels que l'urgence du cas, la préférence du patient, le temps dont le chirurgien dispose et la disponibilité des salles d'opération de l'hôpital.

Le Ministère établit des objectifs formels en matière de temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes et il exige que chaque hôpital transmette mensuellement les données sur son rendement concernant les temps d'attente. Nous avons examiné ces données pour les cinq dernières années dans l'ensemble de la province et constaté que :

- les temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes n'ont pas diminué au fil des ans;
- les hôpitaux ont de la difficulté à respecter les délais cibles fixés par le Ministère pour les interventions chirurgicales non urgentes les plus pressantes.

La **figure 9** présente un résumé du rendement des grands hôpitaux communautaires en 2015-2016 à l'égard des temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes, par type de chirurgie. Le Ministère exige que 90 % des chirurgies soient effectuées dans le délai cible établi pour chaque type de chirurgie et le niveau d'urgence. Comme on peut le voir dans la figure, plus la chirurgie est urgente, moins il est probable qu'elle sera effectuée dans le délai cible. Par exemple :

- Seulement 33 %, et non 90 %, des neurochirurgies très urgentes ont été effectuées dans le délai cible de 28 jours du Ministère. Lorsqu'on supprime la tranche de 10 % des patients ayant attendu le plus longtemps, le temps d'attente du 90e centile était de 63 jours, et non de 28 jours, en 2015-2016.
- Seulement 60 %, et non 90 %, des chirurgies buccales et dentaires très urgentes ont été effectuées dans le délai cible de 14 jours du Ministère. Lorsqu'on supprime la tranche de 10 % des patients ayant attendu le plus longtemps, le temps d'attente du 90e centile était de 68 jours, et non de 14 jours, en 2015-2016.

Les fermetures planifiées des salles d'opération sont fréquentes

La disponibilité des salles d'opération joue un rôle dans le long temps d'attente pour certaines interventions chirurgicales non urgentes, tout comme le fait que les interventions chirurgicales urgentes soient en concurrence avec les chirurgies non urgentes pour la réservation des salles d'opération. Plus particulièrement, dans les trois hôpitaux visités, nous avons constaté que si la plupart des emplacements comptaient entre 9 et 12 salles d'opération, une seule demeurait ouverte à chaque emplacement le soir et la fin de semaine et elle était réservée aux interventions chirurgicales urgentes. En ce qui a trait aux hôpitaux sondés, nous avons constaté qu'il y avait en général dans la majorité des hôpitaux des fermetures planifiées des salles d'opération pendant les congés fériés, pendant la semaine de congé du mois de mars et pendant des périodes de deux à dix semaines durant l'été, en plus des soirs de semaine et des fins de semaine. Environ 45 % des répondants au sondage des hôpitaux ont également indiqué qu'une ou plusieurs de leurs salles d'opération n'étaient pas utilisées actuellement en raison des contraintes financières. Les résultats de notre sondage des médecins ont fait état du même problème.

Plus de la moitié des chirurgiens qui ont répondu au sondage ont dit que leur hôpital n'a pas de politique pour planifier la pratique d'interventions chirurgicales non urgentes le soir et la fin de semaine en raison des contraintes financières. Par exemple, la présence d'effectifs infirmiers, d'effectifs de soutien et d'anesthésistes en nombre suffisant pour toutes les salles d'opération après l'horaire de jour régulier de la semaine représente des coûts très élevés pour les hôpitaux.

Figure 9 : Rendement sur le plan des temps d'attente des grands hôpitaux communautaires pour les interventions chirurgicales non urgentes pratiquées chez les adultes, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée, Action Cancer Ontario

Type de chirurgie	Niveau d'urgence[1]	Temps d'attente médian – réel (jours)	Temps d'attente cible du 90e centile (jours)	Temps d'attente réel du 90e centile (jours)	Pourcentage d'interventions réalisées dans le délai cible[2] (%)
Neurochirurgie	Élevé	13	7-28	63	**33**
	Moyen	30	56- 84	86	**78**
	Faible	36	182	108	98
Chirurgie buccale et dentaire	Élevé	10	14	68	**60**
	Moyen	43	84	104	**84**
	Faible	53	182	145	94
Chirurgie thoracique	Élevé	9	14	26	**62**
	Moyen	18	84	38	99
	Faible	31	182	83	99
Chirurgie vasculaire	Élevé	8	14	27	**73**
	Moyen	24	28-56	67	**80**
	Faible	36	182	145	95
Chirurgie orthopédique	Élevé	21	7-42	78	**75**
	Moyen	53	56-84	180	**71**
	Faible	65	182	181	90
Chirurgie gynécologique	Élevé	18	28	53	**75**
	Moyen	40	84	113	**83**
	Faible	51	182	132	96
Chirurgie ophtalmique	Élevé	15	7-42	77	**75**
	Moyen	37	42-84	134	**84**
	Faible	62	84-182	187	**89**
Chirurgie liée au cancer	Élevé	8	14	23	**78**
	Moyen	17	28	32	**86**
	Faible	29	84	63	96
Chirurgie générale	Élevé	13	14-28	33	**86**
	Moyen	30	84	74	93
	Faible	42	182	113	98
Chirurgie urologique	Élevé	10	28	33	**86**
	Moyen	23	84	61	96
	Faible	34	182	91	98
Chirurgie oto-rhino-laryngologique (oreilles, nez et gorge/tête et cou)	Élevé	18	28-56	64	**87**
	Moyen	46	70-112	118	**89**
	Faible	59	182	165	92
Chirurgie plastique et reconstructive	Élevé	6	28	29	90
	Moyen	33	84	83	90
		48	182	144	94

1. Les niveaux d'urgence élevé, moyen et faible sont nos catégories : elles correspondent aux priorités 2, 3 et 4 qui sont les catégories utilisées par les hôpitaux et par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (la priorité 1 est une intervention chirurgicale urgente et, par conséquent, elle ne s'applique pas dans cette figure).
2. Le Ministère exige que 90 % des interventions soient réalisées dans le délai cible. Les types d'interventions chirurgicales qui n'atteignent pas la cible de 90 % figurent en caractère gras.

RECOMMANDATION 4

Pour que les patients subissent dans les délais prévus les interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit :

- examiner le lien entre le niveau de financement versé pour les interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes, les temps d'attente cibles pour ces chirurgies et la difficulté qu'ont les hôpitaux à atteindre ces délais cibles avec le niveau de financement actuel;
- utiliser l'information issue de cet examen pour déterminer les besoins de financement futurs pour les interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes de manière à tenir compte du risque couru par les patients et à permettre aux hôpitaux d'atteindre les délais cibles ministériels établis pour la réalisation des interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Reconnaître et appuyer l'excellence des soins de santé font partie du plan du gouvernement Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé. Pour garantir que les patients ont accès aux soins de santé, le Ministère collabore avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour déterminer les besoins locaux et le volume prévu d'interventions requises.

Dans le budget de 2016, l'Ontario a investi plus de 345 millions de dollars dans tous les hôpitaux financés par l'État afin de donner aux patients un meilleur accès à des soins de qualité élevée. Les investissements ciblés comprenaient une somme de 50 millions de dollars pour améliorer l'accès et réduire les temps d'attente à l'égard des services hospitaliers, y compris d'autres interventions telles que les chirurgies de la cataracte et les arthroplasties du genou et de la hanche.

Le Ministère travaille en étroite collaboration chaque année avec les RLISS pour déterminer la façon dont sera alloué le financement supplémentaire au titre des actes médicaux fondés sur la qualité. Les RLISS peuvent réaffecter à leur gré le financement et les volumes entre les hôpitaux et les actes médicaux fondés sur la qualité en fonction des besoins locaux.

Le Ministère élabore présentement avec les RLISS une méthodologie qui tient compte des besoins locaux en matière de financement pour les interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes.

RECOMMANDATION 5

Pour continuer de faire une utilisation optimale des ressources hospitalières avec le financement restreint et de mieux garantir que les patients subissent les interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes dans les délais cibles établis par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), les hôpitaux doivent consulter au besoin le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et doivent collaborer avec les chirurgiens pour définir des moyens de diminuer l'engorgement, par exemple, en planifiant la pratique de certaines interventions chirurgicales non urgentes à d'autres moments que pendant l'horaire de jour régulier de la semaine.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Bien que le Ministère verse du financement aux hôpitaux par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les hôpitaux sont des sociétés autonomes. Comme prévu dans la *Loi sur les hôpitaux publics* et dans d'autres lois, les hôpitaux sont directement responsables de la gestion quotidienne des services de santé, notamment de la prise des décisions au sujet de l'offre de services de santé. Les

hôpitaux peuvent financer des volumes supplémentaires de services durant l'année ou réattribuer le financement entre les programmes pour faire en sorte que les services offerts continuent de correspondre aux besoins des patients.

Le Ministère examine régulièrement le rendement des hôpitaux et tient des réunions trimestrielles avec les dirigeants des RLISS pour faire le point sur les questions de rendement – et examiner notamment les données sur l'efficacité des hôpitaux – et discuter des moyens à prendre pour remédier aux problèmes de rendement.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation. Les hôpitaux concilient continuellement la pratique des interventions chirurgicales non urgentes planifiées et médicalement nécessaires, la pratique des interventions chirurgicales urgentes (non planifiées) et les horaires des médecins tout en s'assurant de respecter les volumes cibles pour les chirurgies établis dans l'Entente de responsabilisation en matière de services de l'hôpital et de ne pas dépasser le financement connexe fourni par les RLISS. Les hôpitaux continueront de chercher des façons de concilier ces différentes priorités avec l'objectif de réduction des temps d'attente. Les hôpitaux collaboreront avec le Ministère et les chirurgiens pour déterminer les possibilités de réduire les temps d'attente et de diminuer l'engorgement dans le contexte des contraintes actuelles sur le plan de la main d'oeuvre, des médecins et du financement.

Les temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes varient dans l'ensemble de l'Ontario

Le temps pendant lequel un patient doit attendre pour une chirurgie dépend du chirurgien vers lequel il est aiguillé. Par exemple, l'écart des temps d'attente du 90e centile (après la suppression de la tranche de 10 % des patients qui attendent le plus longtemps) pour une chirurgie oto-rhino-laryngologique (oreilles, nez et gorge) entre deux hôpitaux séparés par une distance d'à peine 100 kilomètres était de 127 jours : le temps d'attente était de près de 4 mois ou 113 jours dans le premier hôpital par rapport à 8 mois ou 240 jours dans le second.

Bien que 8 des 14 RLISS en Ontario aient des services d'aiguillage centralisés pour les arthroplasties de la hanche et du genou dans leurs régions respectives, il n'y a pas de système centralisé pour prendre rendez-vous pour les autres types d'interventions chirurgicales non urgentes. Chaque chirurgien gère plutôt sa propre liste d'attente et certains ont des listes d'attente plus longues parce qu'ils sont bien connus ou parce que les médecins de famille ont l'habitude d'aiguiller leurs clients vers ceux-ci.

Alors que l'Alberta, la Colombie Britannique, la Saskatchewan et la Nouvelle Écosse rendent publiquement compte des temps d'attente par chirurgien pour tous les types de chirurgies, l'Ontario ne le fait pas présentement. L'absence de renseignements sur les temps d'attente pour chaque chirurgien signifie que les Ontariens ne connaissent pas la situation et que leurs médecins ne disposent pas des renseignements qui leur permettraient d'aiguiller leurs patients vers un chirurgien dont la liste d'attente est plus courte ou vers un établissement qui pourrait offrir plus rapidement le traitement ou la consultation.

L'information sur les temps d'attente pour les interventions chirurgicales non urgentes est trompeuse

Le Ministère rend compte publiquement du rendement relatif aux temps d'attente par hôpital pour les 12 types d'interventions chirurgicales non urgentes. Cependant, la façon dont le Ministère présente cette information dans la section publique de son site Web sur les temps d'attente est trompeuse.

Le Ministère, par exemple, ne déclare pas le rendement relatif aux temps d'attente par niveau d'urgence. Les délais cibles pour les interventions

chirurgicales individuelles varient considérablement selon l'urgence de l'intervention – plus le cas est urgent, plus le délai est court. Toutefois, le Ministère déclare les temps d'attente pour tous les niveaux d'urgence mais seulement pour les interventions les moins urgentes et, par conséquent, celles dont les délais cibles sont les plus longs. La **figure 10** montre deux exemples de la façon dont le Ministère rend compte publiquement du rendement des hôpitaux relatif aux temps d'attente. Pour l'exemple se rapportant aux hystérectomies (des interventions visant à enlever la totalité ou une partie de l'utérus), le Ministère déclare un temps d'attente cible de 182 jours pour 90 % des cas et un temps d'attente réel de 148 jours, ce qui indique que cette intervention est réalisée dans les délais dans la majorité des cas. Toutefois, le temps d'attente de 182 jours est le délai établi uniquement pour les hystérectomies ayant un faible niveau d'urgence, et le temps d'attente réel pour celles-ci est de 156 jours; les hystérectomies ayant un niveau d'urgence moyen sont censées être réalisées dans un délai de 84 jours, et le temps d'attente réel pour celles-ci est de 132 jours. Les hystérectomies ayant un niveau d'urgence élevé sont censées être réalisées dans un délai de 28 jours, et le temps d'attente réel pour celles-ci est de 65 jours.

Contrairement à d'autres administrations comme la Nouvelle-Écosse et le Royaume-Uni, l'Ontario ne déclare pas le temps d'attente complet. Avant qu'un rendez-vous puisse être pris pour une chirurgie, le patient doit d'abord être évalué par un spécialiste qui déterminera le type d'intervention nécessaire et son niveau d'urgence. Bien que le Ministère effectue le suivi du temps d'attente d'un patient pour consulter un spécialiste, il n'en rend pas compte publiquement et il ne l'inclut pas dans les temps d'attente qu'il déclare pour les chirurgies.

Les temps d'attente pour consulter un spécialiste varient, et la prise en compte de cette période ajouterait des mois aux temps d'attente pour certaines interventions chirurgicales. La **figure 11** présente un résumé des temps d'attente médians et du 90e centile pour consulter un spécialiste par type de

Figure 10 : Deux exemples de la façon dont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée rend compte publiquement de l'information sur les temps d'attente pour les hôpitaux de l'Ontario, décembre 2015 – février 2016

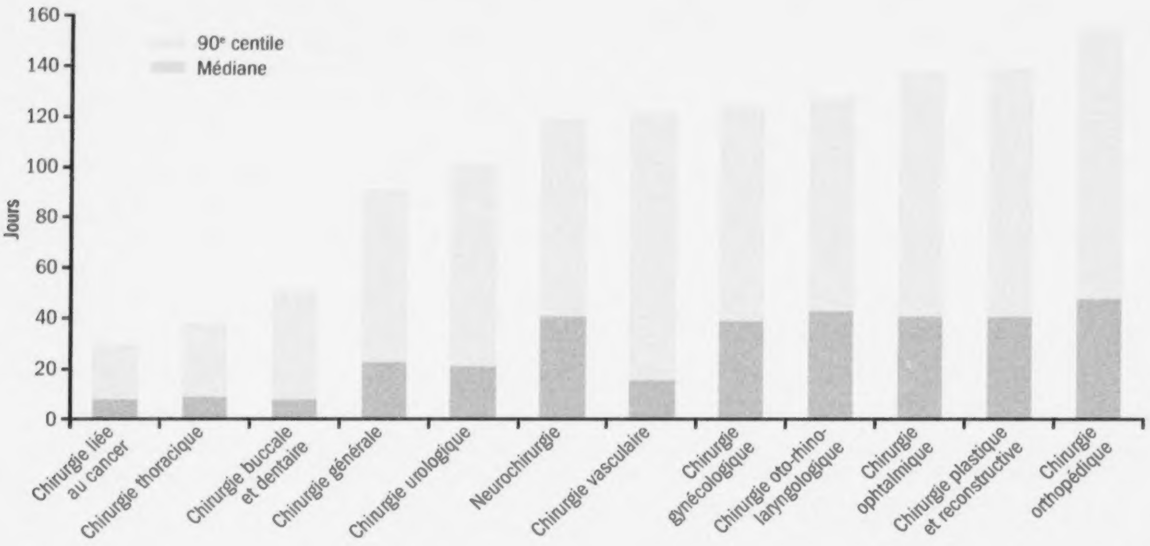
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Niveau d'urgence	Temps d'attente cible pour 90 % des cas (jours)	Temps d'attente réel pour 90 % des cas (jours)	Délai cible respecté?
Hystérectomie – adultes*				
Les renseignements sont présentés dans la section publique du site Web du Ministère sur la déclaration des temps d'attente	Non indiqué	182	148	Oui
Les renseignements sur les temps d'attente réels sont ventilés par niveau d'urgence (ces renseignements ne sont pas présentés dans la section publique du site Web du Ministère sur la déclaration des temps d'attente)	Élevé	28	65	Non
	Moyen	84	132	Non
	Faible	182	156	Oui
Chirurgie liée au cancer de la prostate – adultes				
Les renseignements sont présentés dans la section publique du site Web du Ministère sur la déclaration des temps d'attente	Non indiqué	84	79	Oui
Les renseignements sur les temps d'attente réels sont ventilés par niveau d'urgence (ces renseignements ne sont pas présentés dans la section publique du site Web du Ministère sur la déclaration des temps d'attente)	Élevé	14	20	Non
	Moyen	28	50	Non
	Faible	84	84	Oui

* L'hystérectomie est une intervention pratiquée pour enlever une partie ou la totalité de l'utérus.

Figure 11 : Temps d'attente médian et du 90e centile pour consulter un spécialiste, par type de chirurgie, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Ce temps d'attente mesure le temps écoulé entre l'aiguillage par un médecin de famille et le rendez-vous avec un spécialiste. Au moment de notre audit, le Ministère a commencé à recueillir des données sur les temps d'attente réels pour consulter un spécialiste, selon le niveau d'urgence pour chaque type de chirurgie.

chirurgie en 2015-2016. Ce temps d'attente mesure le temps écoulé entre l'aiguillage par un médecin de famille et le rendez vous avec un spécialiste. Le temps d'attente du 90e centile se situait entre 30 jours pour consulter un spécialiste pour une chirurgie liée au cancer et 155 jours pour consulter un chirurgien orthopédiste pour une chirurgie ostéo-articulaire. Comme le Ministère ne publie pas ces temps d'attente, le public ignore une grande partie de la situation globale des temps d'attente. Par exemple, 90 % des patients en chirurgie orthopédique ont attendu en moyenne 155 jours pour consulter un spécialiste. Selon la décision du spécialiste quant au niveau d'urgence, les patients étaient encore susceptibles d'attendre entre 78 et 181 jours de plus avant de subir leur intervention chirurgicale, ce qui pouvait allonger leur temps d'attente total à près d'un an. Au moment de notre audit, le Ministère a commencé à recueillir des données sur les temps d'attente réels pour consulter un spécialiste par niveau d'urgence pour chaque type de chirurgie et à comparer cette information aux délais cibles qu'il a fixés.

RECOMMANDATION 6

Pour que les patients et les fournisseurs de soins de santé prennent des décisions éclairées et que les patients subissent une intervention chirurgicale non urgente dans un délai approprié, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit collaborer avec les hôpitaux pour :

- mettre en oeuvre un système centralisé d'aiguillage et d'évaluation des patients pour tous les types d'interventions chirurgicales non urgentes dans chaque région;
- ventiler les données sur le rendement relatif aux temps d'attente par niveau d'urgence pour chaque type d'intervention chirurgicale non urgente sur le site Web public du Ministère;

- rendre compte publiquement du temps d'attente complet pour chaque type de chirurgie, y compris le temps entre la date de l'aiguillage par un médecin de famille et la date du rendez-vous du patient avec un spécialiste.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a effectué un examen des modèles existants de centre de traitement des références et de centre d'évaluation en orthopédie. Ces modèles simplifient le processus d'admission en déterminant la pertinence de consulter un chirurgien, ce qui permet d'accéder plus rapidement aux spécialistes. Les patients qui doivent consulter un chirurgien reçoivent un rendez vous avec le chirurgien de leur choix, avec un chirurgien choisi par le médecin qui a aiguillé le patient ou avec le premier chirurgien libre ayant la liste d'attente la plus courte.

Le Ministère s'affaire à normaliser les comptes rendus et les pratiques des modèles actuels de centre de traitement des références et de centre d'évaluation et il envisage de les étendre à d'autres réseaux locaux d'intégration des services de santé. De plus, le Ministère étudiera la pertinence d'accroître la portée des modèles existants pour y inclure d'autres interventions telles que la chirurgie du pied et de la cheville ainsi que d'autres services spécialisés.

Depuis 2005, le Ministère déclare publiquement les données mensuelles sur les temps d'attente; les temps d'attente pour plus de 200 interventions chirurgicales sont disponibles et déclarés en ligne comme « temps d'attente 2 » (le temps entre la décision de procéder au traitement et la date de l'intervention chirurgicale).

Le temps entre la date de l'aiguillage et la date de la consultation chirurgicale avec un spécialiste est appelé « temps d'attente 1 ». Le Ministère travaille en étroite collaboration avec les principaux intervenants pour élaborer un plan pour rendre compte publiquement de ces renseignements. Dans le cadre de l'initiative du gouvernement intitulée Open Health Initiative, le Ministère travaille pour rendre compte publiquement vers la fin de 2016-2017 des temps d'attente pour consulter un chirurgien. Ce compte rendu s'ajoutera au compte rendu public actuel des données sur les temps d'attente pour les interventions chirurgicales et pour les IRM et les tomodensitométries.

La communication publique de ces données comporte plusieurs aspects, notamment s'assurer de la qualité des données, interpréter les données, engager des cliniciens pour comprendre les données et bâtir l'infrastructure en ligne pour les communiquer au public.

Le Ministère donne également suite à son engagement de se pencher sur les temps d'attente concernant les spécialistes et leurs services au moyen d'une stratégie pluriannuelle qui abordera l'accès, la capacité et la qualité.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation et nous appuierons le Ministère dans les efforts qu'il déploie pour mettre au point des systèmes centralisés d'aiguillage et d'évaluation dans le but de réduire les temps d'attente des patients. Les hôpitaux appuient le compte rendu public des temps d'attente, notamment le temps à compter de la date de l'aiguillage par le médecin de famille, et soutiendra toutes les initiatives du Ministère en matière de déclaration des temps d'attente.

RECOMMANDATION 7

Pour garantir que les patients peuvent consulter rapidement un spécialiste pour une intervention chirurgicale non urgente, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit déterminer les raisons pour lesquelles l'attente pour consulter certains spécialistes est longue, et collaborer avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les hôpitaux et les spécialistes pour réduire les

temps d'attente et améliorer l'accès aux spécialistes et à leurs services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et s'engage à se pencher sur les temps d'attente pour les spécialistes et leurs services au moyen d'une stratégie pluriannuelle qui abordera l'accès, la capacité et la qualité. Le Ministère continuera de travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour déterminer des moyens de réduire les temps d'attente et les risques pour les patients.

Le Ministère recueille depuis 2012 des données sur « les temps d'attente 1 » (le temps d'attente entre la date de l'aiguillage et la date de la consultation chirurgicale avec un spécialiste) et partage avec les RLISS et les partenaires hospitaliers des rapports sommaires mensuels sur ces temps d'attente pour cerner les problèmes et y remédier.

De plus, l'Ontario recueille et déclare les temps d'attente pour plus de 200 interventions chirurgicales pratiquées par plus de 3 000 chirurgiens en Ontario chaque année. Pour que les RLISS puissent savoir si les fournisseurs contribuent à donner aux patients un meilleur accès, un rapport sur les temps d'attente concernant les chirurgiens d'un RLISS, comprenant de l'information relative aux consultations et aux chirurgies, est communiqué trimestriellement aux RLISS. Le rapport porte principalement sur les temps d'attente pour les interventions prioritaires à volume élevé, telles que les chirurgies liées au cancer, les arthroplasties de la hanche et du genou et les chirurgies de la cataracte, et permet de faire des comparaisons. Une fiche d'évaluation du chirurgien est également transmise directement au chirurgien pour l'aider à gérer sa pratique en lui fournissant des données sur les temps d'attente des patients qui doivent subir une intervention chirurgicale. La fiche d'évaluation vise à mieux renseigner les chirurgiens sur les temps d'attente les concernant dans le but de continuer à réduire les temps d'attente et l'engorgement.

Cet automne, le Ministère a déposé de nouveau la *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* (projet de loi 41) qui, si elle est adoptée, améliorerait l'accès aux services de santé en plaçant les patients au centre d'un système de santé intégré. La *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients* propose d'accorder un rôle accru aux RLISS, notamment des responsabilités dans la planification des soins primaires et dans la prestation des services et des soins à domicile et en milieu communautaire. Si le projet de loi 41 est adopté, les RLISS deviendront l'unique responsable de l'intégration efficace des services au niveau local. Des sous régions plus petites seraient au coeur de l'intégration et de la collaboration au niveau local et permettraient d'améliorer l'accès aux soins primaires, y compris l'accès aux spécialistes.

4.3.3 Rendement médiocre quant à la sécurité des soins chirurgicaux

Les patients de l'Ontario ont une incidence relativement élevée de problèmes de santé et de risques pour la santé qu'il serait possible de mieux gérer avec l'adoption de meilleures pratiques en matière de qualité des soins. Nous avons cerné deux problèmes reliés à la sécurité des soins chirurgicaux que les hôpitaux de l'Ontario ne gèrent pas ou qu'ils ne préviennent pas de manière aussi efficace que les hôpitaux de l'extérieur de l'Ontario.

D'après les données de 2013 de l'Institut canadien d'information sur la santé, l'Ontario se classe derrière la plupart des pays développés pour les mesures suivantes de la sécurité des patients dans les milieux de soins actifs (données compilées par l'Organisation de coopération et de développement économiques ou OCDE) :

- **L'embolie pulmonaire post-opératoire :** Une embolie pulmonaire est une obstruction dans les poumons causée en général par

un caillot de sang et qui peut endommager les poumons et d'autres organes et même entraîner la mort. La chirurgie de la jambe ou de la hanche est l'un des facteurs de risque d'une obstruction par un caillot de sang, tout comme le fait de devoir rester alité après une chirurgie. Il existe des façons de prédire la probabilité d'une telle embolie et de prévenir la formation de caillots après une chirurgie, notamment la prise de médicaments et le fait de faire bouger le patient le plus tôt possible après une chirurgie. Les patients des hôpitaux de l'Ontario âgés de 15 ans ou plus ont une incidence relativement plus élevée d'embolie pulmonaire post-opératoire à la suite d'une arthroplastie de la hanche et du genou que les patients dans les autres pays membres de l'OCDE : 679 cas pour 100 000 patients mis en congé, par rapport à 660 pour l'ensemble du Canada et à 362 pour les 34 autres pays membres de l'OCDE.

- **L'oubli d'objets à l'intérieur du corps lors d'une chirurgie :** Les objets tels que les éponges ou tampons et autres outils médicaux laissés par inadvertance dans le corps d'un patient lors d'une intervention chirurgicale peuvent causer des saignements internes, des infections, d'autres complications ou la mort. Les patients opérés en Ontario âgés de 15 ans et plus avaient un taux relativement plus élevé d'erreurs pour 100 000 patients mis en congé que les patients dans les autres pays membres de l'OCDE : 7,5 % par rapport à 4 % pour les 34 autres pays membres de l'OCDE (le taux à l'échelle du Canada est de 8,6 %).

Au moment de notre audit, le Ministère ignorait quels hôpitaux contribuaient au rendement médiocre sur le plan de la sécurité des soins chirurgicaux et il n'avait pris aucune mesure précise pour remédier à cette lacune.

RECOMMANDATION 8

Pour garantir la sécurité des patients qui doivent subir une intervention chirurgicale, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit travailler avec les hôpitaux pour s'assurer que ceux-ci effectuent un suivi régulier des incidents liés à la sécurité des patients et qu'ils prennent les mesures correctives nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accorde une grande importance à cette recommandation; plusieurs exigences établies par le Ministère dictent la façon dont les hôpitaux doivent gérer les incidents critiques et réduire le risque que des incidents semblables ne se reproduisent.

Un règlement pris en application de la *Loi sur les hôpitaux publics* précise les obligations des hôpitaux à la suite d'un incident critique, notamment l'obligation de divulguer l'incident dès que possible à leur comité médical consultatif, au directeur général de l'hôpital, au patient concerné ou à la personne qui prend des décisions au nom de celui ci. Le conseil de l'hôpital a l'obligation de s'assurer que le directeur général de l'hôpital met en place un système pour analyser l'incident critique et élaborer un plan à l'échelle du système afin d'éviter ou de réduire le risque d'incidents semblables à l'avenir. Le conseil doit également s'assurer que le directeur général fournit des données cumulatives sur les incidents critiques au moins deux fois par année au comité de la qualité de l'hôpital. En vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, l'hôpital doit tenir compte des données cumulatives sur les incidents critiques lorsqu'il élabore son plan annuel d'amélioration de la qualité.

Tous les hôpitaux de l'Ontario doivent divulguer les incidents critiques liés aux médicaments et aux solutions intraveineuses par l'entremise du Système national de déclaration des accidents et incidents; il s'agit d'un outil en

ligne qui permet aux utilisateurs de divulguer, d'analyser et de partager des renseignements sur les incidents pour la sécurité des patients. La divulgation doit s'effectuer dans les 30 jours suivant l'incident et les données sont analysées par l'Institut canadien d'information sur la santé. Ces données permettent d'améliorer la qualité aux niveaux local, provincial, territorial et national.

Tous les hôpitaux de l'Ontario doivent également publier des données sur 10 indicateurs relatifs à la sécurité des patients, notamment la prévention des infections du site opératoire et la conformité avec la liste de vérification pour la sécurité chirurgicale.

Qualité des services de santé Ontario aide les hôpitaux à améliorer les soins chirurgicaux dans la province par l'intermédiaire du Réseau d'amélioration de la qualité des soins chirurgicaux en Ontario. Un élément clé de la participation au réseau est la mise en oeuvre du National Surgical Quality Improvement Program, créé par l'American College of Surgeons. Cette initiative entre homologues procure de meilleurs résultats pour les patients, réduit la durée des séjours à l'hôpital et se traduit par un moins grand nombre de complications chirurgicales par année.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous convenons qu'il est essentiel de surveiller la qualité des soins et les incidents liés à la sécurité dans l'ensemble du système des soins de santé pour garantir la sécurité de tous les patients, y compris ceux qui doivent subir une intervention chirurgicale. Le conseil d'administration de l'hôpital est chargé de la surveillance de la sécurité des patients. Chaque conseil a un comité médical consultatif auquel le directeur général de l'hôpital signale les incidents critiques. De plus, la plupart des conseils ont également un comité de la qualité des soins et de la sécurité des patients chargé d'assurer la surveillance dans ces domaines et pour le programme de la qualité de l'hôpital. Ces comités, qui relèvent du conseil, examinent régulièrement les principaux indicateurs de la qualité des soins et de la sécurité ainsi que tous les incidents critiques, y compris ceux du programme de chirurgie. Au niveau opérationnel de l'hôpital, il existe des processus, des systèmes et des pratiques pour consigner et déclarer les erreurs, faire enquête sur celles ci et y remédier afin de réduire la probabilité que d'autres patients subissent de tels incidents. On utilise notamment un logiciel pour faciliter la gestion des incidents.

4.4 Les taux élevés d'occupation des lits contribuent à des taux plus élevés d'infection chez les patients

Les taux d'occupation varient considérablement entre les différentes unités de soins actifs d'un hôpital. La **figure 12** montre que 60 % des unités de

Figure 12 : Taux d'occupation des lits dans les 57 grands hôpitaux communautaires, pour certaines unités de soins actifs, 2015 2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Fourchette de taux d'occupation des lits (en %)	Unité de soins actifs (en %)				
	Médecine	Chirurgie	Unité de soins intensifs	Pédiatrie	Obstétrique
>100	29	6	4	2	1
Entre 85 et 100	31	30	25	2	1
<85	40	64	71	96	98
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

médecine dans l'ensemble des 57 grands hôpitaux communautaires avaient un taux d'occupation (le pourcentage de lits disponibles occupés par des patients) de 85 % ou plus alors que seulement 2 % de toutes les unités d'obstétrique affichaient ce même taux d'occupation élevé durant 2015-2016.

D'après de nombreuses études, des taux d'occupation supérieurs à 85 %, en plus d'allonger les temps d'attente pour obtenir un lit d'hospitalisation dans les unités de soins actifs, augmentent le risque de transmission de maladies infectieuses.

Les dirigeants hospitaliers que nous avons interrogés ont expliqué que les éclosions d'infections sont plus fréquentes et plus graves quand il y a une forte densité de patients, car il est alors plus difficile de se conformer aux normes de contrôle et de prévention des infections.

Un exemple d'infection d'origine hospitalière est la sepsie, qui est une complication potentiellement mortelle d'une infection. D'après les données de l'Institut canadien d'information sur la santé pour l'exercice 2014 2015, l'Ontario avait le deuxième taux le plus élevé de sepsie dans les hôpitaux canadiens après le Yukon, soit 4,6 cas pour 1 000 patients mis en congé en Ontario par rapport à une moyenne de 4,1 pour les autres provinces canadiennes.

Les hôpitaux doivent continuellement réaffecter le financement pour éviter les déficits imputables aux lits de « débordement »

Par ailleurs, des taux d'occupation supérieurs à 100 % indiquent que les hôpitaux accueillent des patients dans des lits de « débordement » temporaires. Les hôpitaux ont l'obligation d'accepter une personne hospitalisée si celle ci a été admise conformément à la réglementation et si elle nécessite des soins qui sont dispensés par l'hôpital. Autrement dit, les hôpitaux ne peuvent pas refuser des patients en raison d'un débordement. En général, les hôpitaux sont financés d'après le nombre de patients traités, la gravité de leur état et le coût prévu de la prestation des services plutôt que d'après le nombre de lits que compte l'hôpital. Cependant, il y a un décalage du financement : en effet, les hôpitaux reçoivent après seulement deux ans le financement pour le débordement. Par conséquent, il arrive souvent que les hôpitaux doivent utiliser le financement d'autres secteurs pour couvrir le coût d'exploitation des lits de débordement durant l'exercice en cours afin d'équilibrer leur budget. La **figure 12** indique que les cinq catégories d'unités de soins actifs dans les 57 grands hôpitaux communautaires de l'Ontario avaient enregistré globalement en 2015-2016 un taux d'occupation de plus de 100 %; plus particulièrement, 29 % des unités de médecine avaient un taux d'occupation supérieur à 100 % en 2015-2016.

L'un des hôpitaux visités, par exemple, exploitait l'équivalent de neuf lits de débordement quand son taux d'occupation était supérieur à 100 % durant l'exercice 2014-2015. Ces lits sont situés dans d'autres unités réservées aux lits de débordement. Les coûts d'exploitation directs totaux de ces lits s'élevaient à 1,45 million de dollars pour l'année (733 000 $ pour les services diagnostiques et thérapeutiques, 587 000 $ pour les soins directs aux patients et 128 000 $ pour la nourriture).

4.4.1 La pénurie de lits est causée par le fait que des patients attendent à l'hôpital de recevoir d'autres types de soins

L'une des raisons des taux d'occupation élevés dans les unités de soins actifs est qu'environ 14 % des lits d'hospitalisation dans la province sont occupés par des patients ayant besoin d'un autre niveau de soins, c'est-à-dire des personnes qui n'ont plus besoin des soins dispensés par l'hôpital, mais qui doivent y demeurer jusqu'à ce qu'un lit se libère dans un autre milieu de soins comme un foyer de soins de longue durée.

La **figure 13** présente une ventilation des différents lieux de mise en congé pour les quelque

Figure 13 : Lieux de mise en congé nécessaires pour les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins qui attendent à l'hôpital, au 31 mars 2013 et au 31 mars 2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Lieux de mise en congé nécessaires	Nombre de patients en attente au 31 mars 2013	Nombre de patients en attente au 31 mars 2016	Pourcentage en attente au 31 mars 2016
Foyer de soins de longue durée	1 853	1 854	45
Hôpital de réadaptation/de soins continus et complexes/de soins de convalescence	679	775	19
Domicile du patient avec des services de soins à domicile fournis par les CASC	560	609	15
Logement avec services de soutien, foyer de groupe, résidence avec aide à la vie autonome	257	253	6
Maison de retraite	124	216	5
Autres lieux (y compris les maisons de soins palliatifs)	423	405	11
Total	**3 896**	**4 112**	**100**

4 110 patients ayant besoin d'un autre niveau de soins, qui sont en attente dans tous les hôpitaux de l'Ontario en 2015-2016. Au 31 mars 2016, environ 45 % attendaient d'obtenir un lit dans un foyer de soins de longue durée tout en occupant des lits en soins actifs plus chers dans les hôpitaux. Une autre tranche de 19 % attendaient d'obtenir une place dans un hôpital de réadaptation, de soins continus complexes ou de soins de convalescence tandis que 15 % attendaient à l'hôpital de pouvoir obtenir des services de soins à domicile subventionnés par la province. La dernière tranche de 22 % attendaient d'obtenir une place dans un foyer de groupe, une maison de retraite, une maison de soins palliatifs ou d'autres types de logement avec services de soutien.

Le temps d'attente médian des patients qui attendaient d'obtenir une place dans un foyer de soins de longue durée a augmenté entre 2012-2013 et 2015-2016, passant de 73 jours à 85 jours. Autrement dit, en 2015-2016, la moitié des patients attendait moins de 85 jours tandis que l'autre moitié attendait plus longtemps; cependant, en 2015-2016, le temps d'attente du 90e centile (après suppression de la tranche de 10 % de patients ayant les plus longs temps d'attente) était de 406 jours, ce qui représente une légère amélioration par rapport à 437 jours en 2012-2013.

Compte tenu que la durée de séjour moyenne d'un patient ordinaire en soins actifs est de 8,6 jours ou moins, nous avons calculé que les hôpitaux pourraient traiter environ 37 550 patients de plus chaque année si les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins n'attendaient pas dans un lit à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de soins de longue durée.

Nous avons constaté que le taux d'occupation élevé des lits en soins actifs s'expliquait en partie par le droit des patients en Ontario de rester à l'hôpital jusqu'à ce qu'un lit se libère dans le foyer de soins de longue durée de leur choix même si la liste d'attente est longue à cet endroit. (Cet engorgement s'explique également par le fait que l'offre de lits de soins de longue durée ne parvient pas à répondre à la demande.) À titre de comparaison, la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard exigent que les patients soient transférés au premier foyer de soins de longue durée où un lit se libère, où que ce soit dans la province. La Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick exigent que les patients acceptent tout lit disponible dans un foyer de soins de longue durée situé respectivement dans un rayon de 150 kilomètres et de 100 kilomètres du domicile du patient.

Nous avons également remarqué que même si 45 % des patients ayant besoin d'un autre niveau de soins dans les hôpitaux de l'Ontario attendent une place dans un foyer de soins de longue durée (consulter de nouveau la **figure 13**), le Ministère a augmenté depuis 2009 le financement des lits de transition temporaires, des lits de convalescence, des logements avec services de soutien et des services d'aide à la vie autonome et qu'il a accordé la priorité aux soins à domicile plutôt qu'aux soins de longue durée.

Le coût lié aux patients ayant besoin d'un autre niveau de soins, qui attendent dans les hôpitaux, est élevé

Pour l'exercice 2015-2016, nous avons calculé que le fait de garder à l'hôpital environ 4 110 patients ayant besoin d'un autre niveau de soins s'est traduit par des coûts supplémentaires de 376 millions de dollars pour la province, dont 236 millions se rapportent aux 1 850 patients qui attendent à l'hôpital d'obtenir un lit dans un foyer de soins de longue durée.

Notre calcul reposait sur le fait que le coût moyen de l'occupation d'un lit d'hôpital par un patient ayant besoin d'un autre niveau de soins est d'environ 730 $ par jour comparativement à 130 $ par jour pour un lit dans un foyer de soins de longue durée (pour la portion financée par le Ministère, déduction faite du montant payé par le patient).

Malgré le coût élevé associé au fait de garder ces patients à l'hôpital, nous avons constaté que le Ministère n'avait aucun plan pour augmenter la capacité en matière de soins de longue durée et qu'il ne connaît pas la demande future de lits de soins de longue durée. En mars 2015, près de 19 460 personnes, y compris celles âgées de 65 ans et plus qui restaient à l'hôpital, attendaient d'obtenir un lit dans un foyer de soins de longue durée. Dans l'état actuel des choses, le Ministère n'est pas en mesure de répondre à la demande de foyers de soins de longue durée.

Les attentes exagérément longues dans les hôpitaux font courir inutilement des risques aux patients

Les unités de soins actifs dans les hôpitaux ne sont pas l'endroit idéal pour les patients qui attendent d'autres types de soins. Un grand nombre de ces patients sont des aînés ayant des affections semblables à celles des résidents des foyers de soins de longue durée.

Dans un rapport transmis au Ministère en juin 2011, le docteur David Walker, Responsable provincial de l'accès aux autres niveaux de soins, a souligné que les patients qui attendent à l'hôpital jusqu'au moment où le lit dont ils ont besoin se libère n'obtiennent pas nécessairement les soins de réadaptation dont ils auraient besoin pendant leur attente. Cette situation peut entraîner une détérioration physique, des chutes et d'autres problèmes pouvant causer des préjudices permanents au patient. Nous avons relevé les préoccupations suivantes :

- *Chutes* – Deux des trois grands hôpitaux communautaires visités placent les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins dans différentes unités de soins actifs de l'hôpital. Ces deux hôpitaux n'effectuaient pas un suivi particulier du nombre de patients ayant besoin d'un autre niveau de soins qui font des chutes pendant qu'ils sont à l'hôpital, car ils consignent uniquement les chutes par unité accueillant des patients. Au troisième hôpital, qui regroupe dans une unité spéciale tous les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins, nous avons constaté que ces patients entre janvier 2014 et mars 2016 avaient fait des chutes deux fois et demie plus souvent que ceux qui résident dans les foyers de soins de longue durée de la région.
- *Utilisation plus grande de médicaments antipsychotiques* – Les médicaments antipsychotiques servent à traiter les symptômes comportementaux de la démence, en particulier chez les patients qui risquent de se blesser ou de blesser d'autres personnes. Contrairement aux

foyers de soins de longue durée, les hôpitaux ne sont pas assujettis aux exigences législatives rigoureuses qui réglementent l'administration de ces médicaments aux patients. Bien que tous les médicaments pris par les patients soient consignés dans leurs dossiers pharmaceutiques individuels et que leurs médicaments sur ordonnance fassent l'objet d'un examen périodique, deux des grands hôpitaux communautaires visités n'avaient pas instauré de pratiques pour examiner l'utilisation globale des médicaments antipsychotiques administrés aux patients ayant besoin d'un autre niveau de soins. Au troisième hôpital, nous avons constaté que 37 % de ces patients prenaient des médicaments antipsychotiques en 2014-2015 comparativement à 31 % dans les foyers de soins de longue durée situés dans la même collectivité et à 27 % dans ceux de l'ensemble de la province.

- *Infections* – Le docteur Walker a noté dans son rapport que les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins courent un plus grand risque de contracter une infection pendant qu'ils attendent à l'hôpital pour la prochaine phase de leurs soins que s'ils attendaient à domicile.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer une utilisation optimale des ressources de la santé pour les patients qui ont besoin de soins hospitaliers et pour ceux qui ont besoin de soins de longue durée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- s'assurer que les patients ayant besoin d'un autre niveau de soins qui attendent à l'hôpital sont en sécurité et reçoivent les soins de rétablissement et de transition dont ils ont besoin pendant leur attente;
- évaluer les politiques des autres administrations visant à limiter de façon raisonnable le temps que les patients attendent à l'hôpital qu'un lit se libère dans un foyer de soins de longue durée, par exemple la politique qui consiste à transférer les patients au premier foyer approprié situé à une distance raisonnable où une place est disponible;
- procéder à la planification de la capacité pour les soins aux aînés et remédier à la pénurie de lits, le cas échéant, dans les foyers de soins de longue durée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis 2013 2014, le Ministère a investi plus de 40 millions de dollars dans les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) pour mettre en oeuvre la ligne directrice ministérielle sur l'évaluation et le rétablissement. La ligne directrice établit les normes et les attentes pour les RLISS, les hôpitaux, les centres d'accès aux soins communautaires et les autres organismes de soins relativement à des interventions axées sur l'évaluation et le rétablissement pour aider les personnes âgées fragiles qui ont récemment subi une perte réversible de leurs capacités fonctionnelles à récupérer cette perte fonctionnelle pour pouvoir continuer à vivre dans la collectivité. Le Ministère s'attend à ce que les RLISS et les hôpitaux s'assurent que tous les patients de l'hôpital reçoivent des soins de rétablissement et de transition convenant à leurs besoins.

Le programme de lits provisoires pour séjours de courte durée est une autre initiative du Ministère pour les personnes qui répondent aux critères suivants : elles occupent un lit dans un hôpital public, elles n'ont plus besoin des soins actifs dispensés par l'hôpital, elles ont besoin d'un autre niveau de soins, elles sont admissibles à un lit de longue durée dans un foyer de soins de longue durée et elles figurent sur une liste d'attente pour obtenir un tel lit.

Le programme de lits provisoires pour séjours de courte durée :

- prévoit un mécanisme pour aider les RLISS à gérer les pressions liées aux temps d'attente

dans les salles d'urgence des hôpitaux et aux besoins d'un autre niveau de soins;
- facilite la mise en congé rapide et précoce des patients hospitalisés qui veulent être admis dans un foyer de soins de longue durée;
- offre un milieu de soins sécuritaire et convenable pour accueillir les personnes qui ont demandé une place dans un foyer de soins de longue durée pendant qu'elles attendent d'obtenir un lit de longue durée;
- assure un « roulement » continu de sorte que des lits provisoires se libèrent constamment pour accueillir les nouveaux demandeurs d'une place dans un foyer de soins de longue durée qui occupent un lit dans un hôpital en attendant.

Le Ministère travaille en étroite collaboration avec les RLISS pour surveiller en permanence le besoin de lits dans les foyers de soins de longue durée partout dans la province et il examine actuellement les besoins de capacité futurs dans les foyers de soins de longue durée et il planifie en conséquence.

Par ailleurs, le Ministère élabore un cadre provincial de planification de la capacité pour appuyer la planification intégrée de la santé basée sur la population. Le cadre apportera un soutien au Ministère, aux RLISS et aux partenaires du système de santé en donnant accès à des données uniformes et à des lignes directrices sur les mesures en matière de politique et de planification. L'élaboration d'un cadre de planification de la capacité facilitera la prestation des soins dans le milieu le plus pertinent possible dans l'ensemble du continuum des soins de santé.

4.4.2 Les hôpitaux n'ont pas de systèmes efficaces pour allouer les lits

Le manque de communication entre la salle d'urgence et les autres unités hospitalières peut entraîner des temps d'attente plus longs pour les patients de l'urgence qui doivent être transférés dans un lit d'hospitalisation dans les autres unités.

L'un des hôpitaux visités était capable de transférer plus rapidement que les deux autres les patients de l'urgence dans un lit d'hospitalisation dans les unités de soins actifs parce qu'il disposait d'un système de technologie de l'information pour la gestion des lits dans l'ensemble de l'hôpital alors que les deux autres n'avaient qu'une équipe d'allocation des lits pour centraliser la gestion des lits d'hospitalisation.

Nous avons également remarqué que moins du tiers des grands hôpitaux communautaires qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'ils avaient un système de TI à l'échelle de l'hôpital pour la gestion des lits.

Dans les hôpitaux qui ne disposent pas d'un système de ce genre, il faut communiquer avec chaque unité de soins actifs par téléphone, intercom ou émetteur-récepteur portatif pour savoir s'il y a des lits disponibles. Il incombe à la salle d'urgence de transférer un patient dans un lit d'une unité de soins actifs, car l'unité ne peut pas retirer un patient de la salle d'urgence quand le type de lit nécessaire se libère.

À titre de comparaison, les systèmes de TI de gestion des lits à l'échelle de l'hôpital réduisent les temps d'attente pour un lit parce qu'ils fournissent de l'information en temps réel, telle que les lits disponibles et le nombre de patients qui attendent pour chaque type de lit dans chaque unité de soins actifs. Ce genre de système permet également les communications bilatérales entre la salle d'urgence et les unités de soins actifs.

Les bases de données que les hôpitaux utilisent pour consigner les renseignements relatifs aux patients ont également un impact sur la gestion des lits. Les médecins doivent estimer la durée prévue du séjour de chaque patient à l'hôpital de sorte qu'il soit possible d'utiliser ces renseignements pour gérer les lits en planifiant les mises en congé de façon appropriée.

Nous avons constaté que deux des trois hôpitaux visités ne mettaient pas régulièrement à jour les

estimations de la durée prévue du séjour de tous les patients dans la base de données. Ils n'avaient donc pas un tableau exact du moment où les patients pourraient obtenir leur congé et du nombre de lits qui seraient alors libérés. Ce manque de renseignements causait des retards dans la mise en congé des patients et allongeait de ce fait les temps d'attente pour obtenir un lit.

RECOMMANDATION 10

Pour réduire le temps pendant lequel les patients hospitalisés doivent attendre pour obtenir un lit après leur admission, les hôpitaux doivent effectuer une analyse coûts avantages de l'adoption d'un système plus efficace de gestion des lits qui fournit de l'information en temps réel sur la situation des lits de l'hôpital, notamment les lits occupés, les lits en attente de désinfection ou prêts à accueillir un nouveau patient ainsi que le nombre de patients qui attendent pour chaque type de lit dans chaque unité de soins actifs.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à cette recommandation. Dans le cas des hôpitaux qui ne disposent pas déjà d'un système de gestion électronique des lits, une analyse coûts avantages de la mise en oeuvre d'un système qui fournit de l'information en temps réel sur la situation des lits sera effectuée.

4.4.3 La planification médiocre des admissions et des mises en congé allonge les temps d'attente pour un lit

En période de taux d'occupation élevé dans les hôpitaux, la planification des admissions et des mises en congé des patients est d'une importance cruciale.

Les hôpitaux ont peu de contrôle sur le nombre de patients admis par les médecins à l'urgence pour recevoir d'autres soins. Cependant, les hôpitaux ont un certain contrôle sur la planification des mises en congé des patients et des admissions sur recommandation (les admissions qui ne proviennent pas de la salle d'urgence – la **figure 5** montre les différents « modes de cheminement » des patients dans l'hôpital) durant le jour et tout au long de la semaine.

Il y a accumulation de patients quand il y a un décalage constant entre les admissions et les mises en congé, comme nous l'avons constaté dans les trois hôpitaux visités. Les temps d'attente pour un lit s'en trouvent même allongés pour les patients admis par un médecin à l'urgence. Nous avons relevé plusieurs problèmes que nous décrivons ci-dessous.

Conflits d'horaire quotidiens entre les admissions et les mises en congé

Dans les trois hôpitaux visités, nous avons constaté que le nombre de patients considérés comme des patients hospitalisés en attente d'un lit à la salle d'urgence atteint habituellement un sommet le soir, entre 19 h et 23 h. En général, ces patients attendent longtemps de nuit (11,6 heures en moyenne) à la salle d'urgence qu'un lit se libère le lendemain à l'unité de soins actifs dans laquelle ils ont été admis.

Les admissions sur recommandation sont habituellement concentrées entre 6 h et 9 h. Donc, pendant que le personnel de l'hôpital continue de gérer l'accumulation des patients admis durant la nuit à la salle d'urgence, il doit également commencer à gérer les admissions sur recommandation planifiées pour la journée.

Les hôpitaux tentent de maximiser le nombre de mises en congé durant le jour; la plupart ont lieu entre 10 h et 16 h. Pour la majorité des patients, il n'est pas pratique d'obtenir leur congé tard le soir ou durant la nuit, et nous avons constaté que le nombre de mises en congé commence à diminuer de façon importante dès 16 h.

Les taux d'occupation élevés de lits, combinés au faible nombre de mises en congé après 16 h,

signifient que le nombre de nouveaux patients hospitalisés qui attendent d'être transférés dans une unité de soins actifs s'accumule à la salle d'urgence tout au long de la soirée et de la nuit jusqu'à ce que d'autres patients obtiennent leur congé et que d'autres lits se libèrent le lendemain. Ce cycle d'accumulation se répète tous les soirs.

Les admissions sur recommandation sont planifiées de façon inégale dans la semaine

Le fait qu'un moins grand nombre de médecins et d'effectifs administratifs soient en service durant la fin de semaine a des répercussions sur les admissions sur recommandation.

En moyenne, environ 50 % moins de patients sont admis à l'hôpital la fin de semaine que les jours de semaine dans le cadre des admissions planifiées sur la recommandation de médecins pour que les patients reçoivent des soins dans les unités de médecine générale, de cardiologie et de soins respiratoires (ces trois types de patients représentent 25 % de tous les patients qui ont besoin de soins actifs).

Si les admissions sur recommandation étaient réparties également pendant la semaine au lieu d'être concentrées du lundi au vendredi, le nombre de patients à hospitaliser serait mieux étalé et cela allégerait la charge de travail du personnel hospitalier. L'engorgement serait moindre et les temps d'attente pour un lit seraient plus courts.

Les mises en congé des patients sont réparties de façon inégale dans la semaine

Alors que la demande de lits d'hospitalisation est à peu près stable du lundi au dimanche, la diminution du nombre de mises en congé la fin de semaine signifie qu'un moins grand nombre de lits se libèrent et, par conséquent, les temps d'attente pour un lit augmentent.

Nous avons constaté que les patients admis par un médecin à la salle d'urgence la fin de semaine devaient attendre en moyenne 35 minutes de plus que l'attente habituelle de dix heures les jours de semaine pour un lit d'hospitalisation parce qu'il y a moins de médecins et d'effectifs de soutien en service durant la fin de semaine. Il s'ensuit qu'il y a eu 25 % moins de mises en congé quotidiennes la fin de semaine.

D'après les médecins et les gestionnaires hospitaliers que nous avons interrogés, les médecins qui sont en service durant la fin de semaine préfèrent peut-être s'abstenir de mettre en congé des patients qui relèvent du soin d'autres médecins durant la semaine. Les représentants des hôpitaux nous ont également dit qu'il y a moins d'effectifs administratifs en service pour faciliter la mise en congé des patients la fin de semaine.

Nous avons également remarqué que les autres établissements de soins de santé comme les centres de réadaptation et les foyers de soins de longue durée acceptent un moins grand nombre de patients la fin de semaine, ce qui contribue à augmenter encore l'engorgement et les temps d'attente.

RECOMMANDATION 11

Pour réduire le temps pendant lequel les patients doivent attendre avant d'obtenir un lit après leur admission, les hôpitaux doivent examiner les heures et les jours de la semaine où les patients attendent de façon exagérée au moment de l'admission et de la mise en congé, et apporter les changements qui s'imposent pour que le personnel dispose de suffisamment de temps pour préparer les lits pour accueillir les nouveaux patients hospitalisés, en particulier ceux qui arrivent en période de pointe.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à cette recommandation. Les hôpitaux effectueront un examen des admissions et mises en congé en période de pointe et réaménageront les ressources affectées à la désinfection des lits s'il y a lieu.

4.4.4 Les lits d'hospitalisation ne sont pas prêts à accueillir les patients en temps opportun

Nous avons constaté que les patients devaient attendre pendant au moins une heure et demie de plus à la salle d'urgence pour obtenir un lit dans les unités de soins actifs après le quart de jour du personnel d'entretien ménager, qui se termine en général à 15 h, parce qu'il y a beaucoup moins d'effectifs d'entretien en service durant le quart de nuit pour désinfecter les chambres et préparer les lits pour accueillir de nouveaux patients.

Dans l'un des hôpitaux visités, par exemple, le nombre d'effectifs d'entretien ménager à temps plein en service passait de 62 durant le quart de 7 h à 15 h à seulement 18 durant le quart de 15 h à 23 h. Dans un autre hôpital, l'effectif d'entretien à temps plein en service passait de 58 employés durant le jour à 27 le soir puis à seulement 5 la nuit.

Nous avons également remarqué dans deux des trois hôpitaux visités que la désinfection des chambres et des lits après la mise en congé des patients se faisait surtout dans l'ordre d'arrivée des demandes; la désinfection ne se faisait pas par ordre de priorité selon les types de lits que les patients attendent à la salle d'urgence.

Par exemple, il se pouvait qu'un lit dans l'unité de pédiatrie soit prêt avant un lit dans une unité de médecine même si de nombreux patients à la salle d'urgence attendent pour un lit en médecine et qu'aucun n'attend pour un lit en pédiatrie.

Environ 47 % des grands hôpitaux communautaires qui ont répondu à notre sondage ont également dit qu'ils effectuent la désinfection des chambres et la préparation des lits selon le principe du premier arrivé premier servi et non en fonction de la demande.

Nous avons aussi remarqué que 68 % ont dit qu'ils s'en remettaient aux unités de l'hôpital pour demander au personnel d'entretien ménager de venir préparer un lit pour un nouveau patient. Cette façon de faire peut également contribuer aux longs temps d'attente, car le personnel est occupé en général par la mise en congé des patients et n'a pas nécessairement le temps de communiquer avec le personnel d'entretien.

RECOMMANDATION 12

Pour réduire le temps d'attente des patients pour un lit, les hôpitaux doivent veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'effectifs d'entretien ménager en service pour désinfecter en temps opportun les chambres et les lits récemment libérés, et établir l'ordre de priorité des travaux de désinfection d'après les types de lits dont on a le plus besoin.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à cette recommandation. Des pratiques sont en place pour réaménager les ressources affectées à la désinfection des lits en fonction des changements de priorités et de l'évolution de la demande. Ces pratiques feront l'objet d'un examen pour déterminer s'il est possible d'apporter des améliorations sans mettre en oeuvre un système électronique de gestion des lits. Les hôpitaux examineront si les ressources affectées à la désinfection des lits sont suffisantes et apporteront des ajustements s'il y a lieu tout en faisant preuve de responsabilité sur le plan financier.

4.5 Le processus de nomination des médecins et le processus d'appel ont des répercussions négatives sur la prise de décisions des hôpitaux en matière de soins aux patients

4.5.1 Le processus d'appel des hôpitaux et des médecins prévu dans la *Loi sur les hôpitaux publics* doit être revu

Les effectifs professionnels d'un hôpital comprennent les médecins, les dentistes, les sages-femmes et les infirmières praticiennes qui

travaillent à l'hôpital. Les membres de l'effectif professionnel sont nommés directement par le conseil de l'hôpital – de manière générale, ce ne sont pas des employés salariés. C'est plutôt le Régime d'assurance-santé de l'Ontario qui les paie pour les services qu'ils prodiguent aux patients dans les hôpitaux et partout où ils pratiquent.

Les médecins qui font partie du personnel médical obtiennent des droits hospitaliers, c'est à dire qu'ils ont le droit de pratiquer la médecine à l'hôpital et d'utiliser ses installations et son équipement pour traiter les patients sans être des employés de l'hôpital. L'octroi des droits hospitaliers visait initialement à permettre aux médecins de prendre des décisions qui reposent d'abord sur ce qui convient le mieux pour le patient et non sur ce qui convient le mieux pour l'hôpital. La *Loi sur les hôpitaux publics* (la Loi) de 1990 régit des aspects importants de la relation entre les médecins et l'hôpital.

Nous avons relevé des cas où les hôpitaux étaient incapables de résoudre rapidement des questions de ressources humaines avec les médecins à cause du processus légal exhaustif que les hôpitaux doivent observer en vertu de la Loi. Dans certains cas, des différends de longue date au sujet des droits hospitaliers des médecins ont exigé de la part du personnel administratif et du conseil de l'hôpital un temps considérable qu'il aurait mieux valu consacrer aux questions touchant les soins aux patients.

Responsabilités du conseil de l'hôpital concernant les droits hospitaliers

En vertu de la Loi, le conseil de l'hôpital est chargé des aspects suivants en lien avec les droits hospitaliers :

- constituer un comité médical consultatif composé des membres élus et nommés du personnel médical pour étudier les questions soumises à son attention en lien avec la nomination et les droits du personnel médical et faire des recommandations pertinentes au conseil à cet égard;
- nommer et renommer annuellement les membres du personnel médical et déterminer leurs droits;
- révoquer ou suspendre la nomination d'un membre du personnel médical ou refuser de le renommer, s'il y a lieu;
- tenir des audiences formelles sur demande du personnel médical en cas de différends ou d'autres problèmes se rapportant aux droits hospitaliers.

Par ailleurs, la Loi permet aux médecins d'interjeter appel d'une décision du conseil de l'hôpital devant la Commission d'appel et de révision des professions de la santé. La Commission entend les appels des membres du personnel médical qui se sentent lésés par une décision qui révoque, suspend ou modifie de façon importante leur nomination, entre autres. Tant les médecins que les hôpitaux ont le droit d'interjeter appel d'une décision de la Commission devant un tribunal.

Par conséquent, même si les hôpitaux peuvent gérer leurs propres employés comme les infirmières et infirmiers, les pharmaciens, les diététistes et les techniciens de laboratoire, ils n'ont pas le même pouvoir pour gérer les médecins et doivent passer par le processus légal prévu par la Loi. Ce processus est long, lourd et coûteux et ne fait pas passer l'intérêt des patients en premier, comme on peut le voir dans les exemples suivants.

La direction d'un hôpital est incapable de répondre à ses besoins en matière de services et de dotation

La direction d'un hôpital nous a indiqué que lorsque ses priorités changent en matière de services ou que des ressources sont transférées entre programmes (par exemple, pour changer le type de chirurgie à l'horaire d'une salle d'opération) et que ses besoins sur le plan des effectifs professionnels changent par le fait même, elle n'a aucun mécanisme simple pour aviser les membres touchés de l'effectif professionnel du changement de leur relation avec l'hôpital. Si l'hôpital désire recommander le transfert d'un

médecin ailleurs dans l'hôpital ou dans un autre hôpital ou mettre fin à sa relation avec un médecin, il se pourrait que l'hôpital ne puisse le faire sans déclencher les droits d'appel. La direction a expliqué que cette incapacité est imputable aux restrictions imposées par la *Loi sur les hôpitaux publics*; cela prend plus de temps et est plus coûteux que de proposer des changements ou des transferts pour les membres de l'effectif non professionnel, qui sont des employés de l'hôpital.

La direction de l'hôpital nous a également dit que le système des droits hospitaliers des médecins prévu dans la *Loi sur les hôpitaux publics* ne lui laisse aucune marge de manoeuvre pour apporter des ajustements à l'effectif des médecins et autres effectifs pour répondre à l'évolution des besoins locaux.

Le conseil de l'hôpital est enlisé dans une conflit avec l'un de ses médecins

La direction d'un conseil d'un hôpital nous a dit que le conseil a dû passer environ cinq ans à régler des différends administratifs et des litiges avec l'un de ses médecins :

- Le conseil de l'hôpital a essayé de ne pas renommer un médecin en 2009 en raison de l'existence de nombreux conflits entre le médecin et la direction de l'hôpital au sujet d'une politique de l'hôpital, ce qui a causé des perturbations qui ont mis en péril les soins aux patients.
- Des examens indépendants internes et externes de l'hôpital ont révélé que le médecin avait nui au fonctionnement d'un service dans l'hôpital. Même si l'enquête réalisée par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario a confirmé que le médecin n'avait pas observé les politiques de l'hôpital, le conseil de l'hôpital n'a pu refuser de le renommer, car celui ci a interjeté appel de la décision devant la Commission d'appel et de révision des professions de la santé.
- En vertu de la *Loi sur les hôpitaux publics*, le médecin a pu continuer de travailler à l'hôpital entre 2009 et 2013 pendant que l'affaire était en appel. La Commission d'appel et de révision des professions de la santé a décidé en 2013 qu'il fallait renommer le médecin sans aucune condition.
- L'hôpital a dépensé plus de 800 000 $ en honoraires juridiques dans ce dossier, soit l'équivalent du financement annuel de deux lits d'hospitalisation en soins actifs. Devant l'impossibilité de révoquer les droits hospitaliers du médecin ou d'exiger qu'il suive une formation comportementale, la direction de l'hôpital a fini par remédier au milieu de travail hostile en faisant travailler le médecin en heures supplémentaires.

Augmentation récente des litiges

L'Association canadienne de protection médicale offre aux médecins des conseils juridiques et des services de défense lorsque surviennent des problèmes médico-légaux dans le cadre de leurs activités professionnelles. Les types de problèmes médico-légaux pour lesquels l'Association peut offrir de l'assistance aux médecins comprennent, entre autres, les conflits avec les hôpitaux et les questions de ressources humaines.

Nous avons remarqué que l'Association canadienne de protection médicale a fait état au cours des cinq dernières années d'environ 2 250 cas juridiques portant sur des litiges entre les hôpitaux et leurs médecins. Le nombre de cas par année a augmenté de 87 % en dix ans, passant de 285 cas en 2006 à 533 cas en 2015.

4.5.2 Assurer la coordination avec les médecins est un défi pour les hôpitaux

Certains dirigeants d'hôpitaux estiment qu'il est difficile pour les hôpitaux, dans la structure actuelle, de réaliser l'intégration des soins aux patients. À titre d'exemple, les médecins dans certains

hôpitaux ont la latitude en tant que professionnels de choisir différentes marques d'instruments médicaux pour une même intervention chirurgicale, comme les attelles utilisées dans l'arthroplastie du genou, et il s'ensuit des différences dans la pratique et dans les coûts.

Nous avons également relevé des cas, comme dans la section précédente, où la direction de l'hôpital et les médecins ne travaillaient pas en collaboration et étaient donc incapables de fournir des services de soins de santé axés sur le patient.

D'autres exemples que nous avons relevés portaient davantage sur des problèmes d'établissement d'horaire et de dotation en général. Dans certains cas, les patients subissaient inutilement des inconvénients et des retards dans leur traitement, ce qui avait parfois des résultats très graves. Plus particulièrement, comme nous l'avons expliqué dans la **section 4.3.1**, le mode d'établissement de l'horaire de travail des chirurgiens a pour résultat que les hôpitaux, à différents moments de la journée, n'ont pas les ressources nécessaires pour traiter rapidement les patients dont le cas est urgent. La planification des services aux patients durant la fin de semaine et les congés fériés est également mal coordonnée, comme nous l'expliquons dans les **sections 4.3.2** et **4.4.3**. De plus, les fermetures de salles d'opération pendant la semaine de congé du mois de mars et durant l'été allongent aussi le temps d'attente de nombreux patients pour une intervention chirurgicale non urgente.

Les médecins que nous avons sondés sont au courant des problèmes de planification d'horaire et de coordination

D'après les résultats de notre sondage des médecins, ceux-ci connaissent également l'existence de ces problèmes. Certains répondants ont laissé entendre qu'une meilleure collaboration est nécessaire entre les hôpitaux et les médecins pour décider du caractère raisonnable des heures de travail et de la rémunération. À la question de notre sondage sur la planification de l'horaire et l'utilisation des salles d'opération, certains médecins recommandaient de prévoir deux quarts de travail par jour dans les salles d'opération et des plages horaires toute la journée durant l'été pour mieux servir les patients et le personnel hospitalier. De nombreux médecins étaient conscients du besoin de prévoir davantage de temps le soir et la fin de semaine pour pratiquer des interventions chirurgicales.

À la question de savoir si les hôpitaux devraient avoir le pouvoir de faire entrer leurs médecins au travail si besoin est pour répondre à la demande de soins aux patients, y compris le soir et la fin de semaine, 58 % des médecins qui ont répondu au sondage se sont dits en désaccord et estimaient qu'il ne fallait pas obliger les médecins à travailler pendant ces périodes. Toutefois, 42 % des médecins se sont dits d'accord avec cette idée.

RECOMMANDATION 13

Pour que les hôpitaux, de concert avec les médecins, s'assurent de prendre les meilleures décisions en fonction de l'évolution des besoins des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit revoir le processus de nomination des médecins et le processus d'appel des hôpitaux et des médecins prévus dans la *Loi sur les hôpitaux publics*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et élaborera un projet d'examen en consultation avec les intervenants.

RECOMMANDATION 14

Pour que les hôpitaux puissent prendre la meilleure décision pour tenir compte des besoins changeants des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit évaluer l'intérêt à long terme pour les hôpitaux d'embaucher, dans certains cas, des médecins au sein du personnel hospitalier.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et élaborera un projet d'examen en consultation avec les intervenants.

4.6 Une planification plus efficace de l'horaire du personnel infirmier s'impose

La main-d'oeuvre est la plus grosse dépense des hôpitaux et les effectifs hospitaliers se composent en majorité d'infirmières. Il s'ensuit que la dotation en personnel infirmier est un domaine important dans lequel les hôpitaux devraient chercher à réaliser des gains d'efficacité tout en assurant le maintien d'une norme sécuritaire de soins pour les patients.

Nous avons constaté que les hôpitaux pourraient faire davantage pour déployer le personnel infirmier de façon plus efficace. Premièrement, la mise en oeuvre de systèmes centralisés d'établissement des horaires réduirait le temps supplémentaire coûteux et le recours aux infirmières d'agences sans compromettre les soins aux patients.

L'établissement centralisé de l'horaire du personnel infirmier pourrait également permettre aux hôpitaux d'éviter de recourir à certaines mesures d'économie qu'ils utilisent actuellement, notamment faire entrer au travail un moins grand nombre d'infirmières et employer davantage d'infirmières auxiliaires autorisées que d'infirmières autorisées; nous examinons ce point dans les prochaines sections.

4.6.1 Les hôpitaux n'ont pas de systèmes efficaces pour planifier l'horaire du personnel infirmier

De nombreuses études montrent que la planification efficace de l'horaire du personnel infirmier au moyen d'un système centralisé peut réduire les coûts liés aux heures supplémentaires et à la dotation. Cependant, nous avons constaté ce qui suit :

- Aucun des trois hôpitaux visités ne disposait d'un système centralisé pour l'établissement des horaires qui leur permettrait de suivre et de gérer l'horaire de travail de chaque membre du personnel infirmier dans toutes les unités de l'hôpital.
- Seulement 27 % des hôpitaux qui ont répondu à notre sondage disposaient d'un tel système.

Dans les hôpitaux où il n'y a pas de système centralisé, chaque unité doit combler elle-même le manque de personnel infirmier, ce qui implique habituellement de demander au personnel infirmier d'effectuer des heures supplémentaires, ou d'appeler une agence pour obtenir du personnel de relève.

Par exemple, lorsqu'une infirmière d'une unité de médecine se déclare malade, l'unité communique avec une agence pour obtenir du personnel de relève plutôt que de vérifier auprès des autres unités de l'hôpital s'il y a du personnel infirmier disponible.

Bien que deux des trois hôpitaux visités aient une liste d'effectifs infirmiers pour prendre la relève en cas d'absence ou répondre à d'autres besoins temporaires liés à un manque de personnel, les hôpitaux n'ont pas tous une liste de ce genre. Dans les cas où il y en a une, la liste n'a été établie que récemment ou n'est pas suffisante pour éliminer le besoin de faire appel aux services coûteux des infirmières d'agences.

L'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario fournit des lignes directrices aux hôpitaux pour qu'ils prennent les décisions de dotation en effectifs infirmiers d'après l'état des patients, l'étendue de la pratique et de l'expérience des effectifs actuels et le milieu de travail. Cependant, nous avons constaté que les hôpitaux visités n'étaient pas toujours en mesure de prendre des décisions éclairées au sujet des niveaux de dotation et de la planification des horaires, car ils ne disposaient pas d'un système permettant d'analyser leurs données sur la dotation.

Au cours des dernières années, il y a eu des augmentations importantes des coûts de dotation en

effectifs infirmiers dans ces hôpitaux, notamment les coûts liés aux agences, aux heures supplémentaires et aux congés de maladie.

4.6.2 L'augmentation des heures supplémentaires mène à la prise de congés de maladie et au recours coûteux aux infirmières d'agences

Les hôpitaux peuvent employer des infirmières à temps plein, à temps partiel ou occasionnelles. Ils les rémunèrent selon les taux horaires établis dans les conventions collectives sans égard à la catégorie. Par exemple, les infirmières auxiliaires autorisées reçoivent un taux horaire maximal de 34,20 $ ainsi que des avantages sociaux dont une rente de retraite, qu'elles soient à temps plein, à temps partiel ou occasionnelles.

Lorsque les hôpitaux ont besoin d'effectifs infirmiers supplémentaires, ils peuvent faire appel à des infirmières temporaires provenant d'agences. Ces infirmières ne sont pas liées par des conventions collectives et leurs taux horaires figurent dans des ententes distinctes conclues entre les agences et chaque hôpital.

En général, le taux horaire maximal du personnel provenant des agences est 27 % plus élevé que le taux prévu dans les conventions collectives pour une infirmière autorisée et 52 % plus élevé pour une infirmière auxiliaire autorisée (les taux tiennent déjà compte des avantages sociaux dont la rente de retraite). La **figure 14** fait état de l'emploi

Figure 14 : Comparaison de l'emploi, de la rémunération, des avantages sociaux et des heures de travail de différents types d'infirmières

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Classification de l'emploi			
	Temps plein	**Temps partiel**	**Occasionnel**	**Agence**
Employée de l'hôpital	Oui	Oui	Oui	Non
Employée syndiquée[1]	Oui	Oui	Oui	Non[2]
Taux horaire maximal (ne comprend pas les avantages sociaux) :				
Infirmière auxiliaire autorisée	30 $	30 $	30 $	52 $
Infirmière autorisée	45 $	45 $	45 $	65 $
Avantages sociaux dont une rente de retraite	Estimation de 14 %	14 % tenant lieu d'avantages sociaux	14 % tenant lieu d'avantages sociaux	Le taux horaire comprend les avantages sociaux
Rémunération des heures supplémentaires régulières	1,5 x le taux horaire	1,5 x le taux horaire	1,5 x le taux horaire	Aucune
Rémunération des heures supplémentaires les jours fériés	1,5 x le taux horaire plus congé compensatoire	1,5 x le taux horaire	1,5 x le taux horaire	Aucune
Nombre de jours de congé de maladie[3]	Jusqu'à 15 semaines en continu, mais il n'y a aucune limite établie pour l'année	Non couverts	Non couverts	s.o.
Nombre d'heures de travail par année	Heures régulières : 1 950 heures	Minimum de 1 170 heures	Ni minimum ni maximum	Ni minimum ni maximum

1. La majorité des infirmières qui travaillent dans les hôpitaux de l'Ontario sont syndiquées. Elles travaillent selon des conventions collectives négociées entre leurs syndicats respectifs et l'Association des hôpitaux de l'Ontario. Les conventions collectives précisent, entre autres, le nombre minimal d'heures de travail exigé, les taux horaires et les taux de rémunération des heures supplémentaires.
2. Les infirmières qui proviennent d'agences ne sont pas syndiquées et, par conséquent, elles ne sont pas couvertes par les mêmes contrats que les autres infirmières. Leurs taux horaires sont en général plus élevés que les taux horaires syndicaux afin de compenser l'absence d'avantages sociaux. Les agences rémunèrent leurs infirmières pour le nombre d'heures travaillées d'après les taux horaires établis par l'agence ou d'après l'entente conclue entre l'agence et l'hôpital.
3. Cet aspect est couvert par le régime de congés de maladie de courte durée prévu dans le régime Hospitals of Ontario Disability Income Plan.

et de la rémunération des infirmières à temps plein, à temps partiel, occasionnelles et provenant d'agences.

Nous avons constaté que beaucoup d'infirmières dans les hôpitaux visités effectuaient couramment un grand nombre d'heures supplémentaires. Dans l'un des hôpitaux, la rémunération du nombre d'heures supplémentaires travaillées par les infirmières s'élevait à 6 millions de dollars, dont 2 millions de dollars en primes en 2014. L'hôpital aurait pu embaucher 31 infirmières à temps plein (minimum de 1 950 heures par année) ou 51 infirmières à temps partiel (minimum de 1 170 heures par année) avec le nombre d'heures supplémentaires qu'il a payées et ce, dans seulement deux unités.

Dans un autre hôpital visité, une infirmière autorisée à temps plein a effectué 4 040 heures supplémentaires sur une période de quatre ans; la rémunération de ces heures supplémentaires représentait à elle seule environ 247 000 $. En moyenne, le nombre d'heures travaillées par cette infirmière tout au long de la période de quatre ans équivalait au nombre d'heures de travail de 1,5 infirmière à temps plein.

Si certaines infirmières apprécient le fait de pouvoir travailler en temps supplémentaire, les études montrent que le fait d'effectuer un trop grand nombre d'heures supplémentaires mène à l'épuisement professionnel et à la prise de congés de maladie. Par exemple :

- Dans les trois hôpitaux visités, la salle d'urgence et l'unité des soins intensifs comptaient le plus grand nombre d'heures supplémentaires travaillées par le personnel infirmier – et le plus grand nombre de jours de congé de maladie pris par le personnel infirmier.
- Dans un hôpital, nous avons constaté qu'une infirmière autorisée à temps plein avait effectué 2 180 heures supplémentaires entre 2011 et 2014 – et pris 125 jours de congé de maladie, soit une moyenne de 31 jours de congé de maladie par année (la moyenne sectorielle de 2014 pour les travailleurs de la santé y compris les infirmières était de 11 jours de congé de maladie par année).

Les infirmières qui travaillent en Ontario peuvent prendre un congé à court terme (ou jours de congé de maladie) d'une durée maximale de 15 semaines alors que dans la plupart des autres provinces, les infirmières ont droit à 18 jours par année. Bien que le régime Hospitals of Ontario Disability Income Plan couvre les congés de maladie du personnel infirmier, ces absences ont quand même un coût pour les hôpitaux, qu'il s'agisse de la rémunération des heures supplémentaires travaillées par les autres membres du personnel infirmier qui prennent la relève ou des coûts associés au personnel de relève provenant d'agences de placement infirmier.

Nous avons remarqué que le nombre de jours de congé de maladie pris par le personnel infirmier est à la hausse alors que 8 % des membres du personnel infirmier dans un hôpital ont pris chacun 20 jours de congé de maladie en 2014-2015 et que 10 % ont pris entre 11 et 20 jours de congé de maladie.

La même année, 11 % des membres du personnel infirmier dans un autre hôpital ont pris plus de 20 jours de congé de maladie chacun et 7 % ont pris chacun entre 11 et 20 jours de congé de maladie.

Deux des trois hôpitaux visités géraient leur charge de travail en faisant appel à des infirmières d'agences en plus du travail en heures supplémentaires et des listes de personnel infirmier de relève. L'un de ces hôpitaux a indiqué qu'il avait de la difficulté à recruter des infirmières prodiguant des soins aux malades en phase critique. Le troisième hôpital misait uniquement sur le travail en heures supplémentaires.

Nous avons constaté que deux des trois hôpitaux n'avaient fait qu'une analyse sommaire des coûts et avantages du recours à des infirmières d'agences par rapport à d'autres types d'effectifs infirmiers. Par exemple, il serait possible de rémunérer des infirmières à plein temps pour des heures supplémentaires ou d'embaucher un plus grand nombre d'infirmières à temps partiel et occasionnelles pour

chaque unité de soins infirmiers. Pour sa part, le troisième hôpital avait effectué une analyse coûts avantages du recours aux infirmières d'agences, mais il a enregistré une hausse de 335 %, ou 2,5 millions de dollars, de ses coûts liés aux agences entre 2011-2012 et 2014-2015. Pour la somme que cet hôpital a consacrée en 2015 à l'embauchage d'infirmières d'agences pour son service des urgences, il aurait pu embaucher quatre infirmières à temps plein ou sept infirmières à temps partiel pour la salle d'urgence.

Dans ce même hôpital, une infirmière auxiliaire autorisée provenant d'une agence de placement infirmier avait travaillé plus de 1 530 heures en 2015. Il s'agit là d'une quantité d'heures excessive, car les infirmières à temps partiel dans cet hôpital ne sont tenues de travailler que 1 170 heures par année.

Le recours excessif aux infirmières d'agences est un problème, car en plus de coûter cher, cette solution crée un manque de continuité pouvant mener à des incohérences dans les soins prodigués aux patients.

4.6.3 La charge de travail des infirmières est plus lourde que ce que recommandent les pratiques exemplaires

Plusieurs administrations, dont la Californie, certains états en Australie et le Japon, ont des ratios obligatoires infirmière-patients qui définissent le niveau de dotation minimal en personnel infirmier. À l'heure actuelle, l'Ontario n'a pas de ratio obligatoire infirmière-patients, mais d'après les études qui ont été réalisées, la pratique exemplaire est un ratio de 1:4 (une infirmière pour quatre patients) dans les unités de médecine et de chirurgie.

Selon le *Journal of the American Medical Association*, passé ce ratio, chaque patient supplémentaire qui s'ajoute à la charge de travail de l'infirmière accroît de 7 % le risque de décès d'un patient.

Dans les trois grands hôpitaux communautaires visités, nous avons remarqué que le ratio infirmière-patients était de 1:6 durant le jour et de 1:7 durant les quarts de nuit pour les patients des unités de médecine et de chirurgie.

Notre sondage des grands hôpitaux communautaires a également révélé que le ratio infirmière-patients pour les unités de médecine atteint 1:9 durant les quarts de nuit. La majorité des répondants ont attribué les ratios infirmière-patients plus bas aux pénuries de personnel causées par le manque de financement.

Nous avons également remarqué une tendance récente selon laquelle les hôpitaux embauchent davantage d'infirmières auxiliaires autorisées (leur taux horaire est plus bas que celui des infirmières autorisées) à cause des contraintes financières; 82 % des hôpitaux sondés ont admis qu'ils ont réalisé des économies en modifiant le nombre d'infirmières autorisées par rapport au nombre d'infirmières auxiliaires autorisées.

D'après l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, les données de 2014 de l'Institut canadien d'information sur la santé indiquent que l'Ontario a le deuxième plus bas nombre d'infirmières autorisées par habitant (après la Colombie-Britannique) comparativement aux autres provinces canadiennes. En 2014, l'Ontario comptait 71,4 infirmières autorisées pour 10 000 personnes par rapport à 83,6 dans le reste du Canada.

RECOMMANDATION 15

Pour assurer une meilleure utilisation des ressources hospitalières affectées aux soins infirmiers dans chaque unité, les hôpitaux doivent :

- évaluer le besoin de mettre en oeuvre un système de planification des horaires plus efficace, tel qu'un système d'information à l'échelle de l'hôpital qui centralise la planification de l'horaire de travail de tous les effectifs infirmiers d'après les besoins des patients;
- consigner et analyser de façon plus rigoureuse les heures supplémentaires et les congés de maladie du personnel infirmier et effectuer des études coûts avantages

rigoureuses pour éclairer la prise de décision relative à l'utilisation de différents types d'effectifs infirmiers sans recourir de façon excessive aux infirmières d'agences pour combler le manque de personnel.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation. Si ce n'est déjà fait, les hôpitaux effectueront une analyse coûts avantages des options pour assurer une planification centralisée plus rigoureuse des horaires, notamment l'utilisation d'un système de planification électronique. Les hôpitaux examineront les méthodes actuelles de compte rendu des heures supplémentaires, des congés de maladie et du recours aux agences afin de renforcer le compte rendu pour mieux décider des moyens à prendre pour réduire les heures supplémentaires et le recours aux agences, s'il y a lieu. À elle seule, une solution de dotation électronique ne réglera pas le problème, car c'est plutôt un outil pour faciliter le suivi et la surveillance pour la prise de décision. Les hôpitaux examineront leur modèle actuel de dotation en effectifs infirmiers pour s'assurer que les ressources en place permettent de réduire au minimum les congés de maladie et les heures supplémentaires, de répondre aux besoins des patients et de faire preuve de prudence sur la plan financier, et ils apporteront des ajustements au besoin.

4.7 Il faut améliorer la protection des patients et de leurs renseignements de santé personnels

4.7.1 La vérification des antécédents n'est pas effectuée de façon systématique

L'un des hôpitaux visités n'effectuait pas de vérification de casier judiciaire avant d'embaucher de nouveaux employés. Les deux autres le faisaient, mais ils ne mettaient pas à jour périodiquement les vérifications concernant le personnel en place.

En Colombie-Britannique, les hôpitaux exigent que toutes les personnes qui travaillent auprès d'enfants ou d'adultes vulnérables fassent l'objet d'une vérification de casier judiciaire avant leur embauchage et au moins une fois aux cinq ans par la suite. Les hôpitaux de l'Ontario n'ont pas d'obligation semblable à l'heure actuelle.

4.7.2 Les comptes ne sont pas toujours fermés en temps opportun

Nous avons relevé des faiblesses importantes dans la protection des patients et de leurs renseignements personnels contenus dans les systèmes informatiques des trois grands hôpitaux communautaires visités.

Dans l'un des hôpitaux, par exemple, nous avons relevé 136 comptes informatiques actifs de personnes qui ne travaillaient plus à l'hôpital. Dans un autre hôpital, plus de 14 jours s'étaient écoulés avant que des comptes qui n'étaient plus nécessaires dans 20 % des 730 cas que nous avons examinés soient supprimés. Nous avons également remarqué que le service des ressources humaines de cet hôpital n'informait pas toujours rapidement le service de la TI des changements de personnel.

Au troisième hôpital, nous avons constaté que 22 employés avaient plusieurs comptes informatiques sans raison justifiable.

4.7.3 Les ordinateurs laissés sans surveillance ne sont pas automatiquement déconnectés

Le risque d'un accès non autorisé aux renseignements de santé personnels augmente quand on laisse des ordinateurs connectés et sans surveillance. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario recommande de mettre en place, au besoin, des délais d'inactivité automatiques de sorte que le système d'information électronique de l'hôpital ferme la session ou

verrouille l'écran de l'ordinateur après une courte période d'inactivité.

Nous avons remarqué que l'un des hôpitaux visités avait signalé un incident qui a mis ce risque en lumière et qu'il a pris des mesures pour corriger la situation. En mars 2016, un fournisseur de services de santé externe non autorisé a utilisé un ordinateur laissé sans surveillance pour prendre connaissance des renseignements d'un patient pendant que l'infirmière était sortie de la salle d'urgence.

Dans un autre hôpital, aucun des quelque 2 000 ordinateurs n'était doté d'une fonction de déconnexion automatique; une application importante contenant des renseignements de santé personnels était programmée pour se fermer automatiquement seulement après 12 heures d'inactivité.

4.7.4 Appareils portables non chiffrés

En 2007, à la suite de plusieurs incidents de perte et de vol de clés USB et d'ordinateurs portatifs contenant des milliers de dossiers de santé personnels, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a recommandé que les hôpitaux mettent en oeuvre le chiffrement général des appareils électroniques portables. Le chiffrement protège les données stockées dans les appareils informatiques mobiles en empêchant la consultation ou l'accès non autorisés.

Nous avons constaté que l'un des hôpitaux visités n'avait aucun contrôle en place pour empêcher les employés d'utiliser des clés USB non chiffrées. De plus, ce même hôpital n'avait pas de système centralisé pour faire le suivi des actifs de TI. Un autre hôpital visité n'avait aucun processus pour gérer les clés USB.

RECOMMANDATION 16

Pour assurer la sécurité des patients et la protection de leurs renseignements de santé personnels, les hôpitaux doivent disposer de processus efficaces pour :

- effectuer des vérifications de casier judiciaire avant l'embauchage des nouveaux employés et mettre à jour périodiquement les vérifications concernant le personnel en place, en particulier les employés qui travaillent auprès des enfants et des patients vulnérables;
- désactiver l'accès à tous les systèmes d'information de l'hôpital pour quiconque n'est plus à l'emploi de l'hôpital;
- au besoin, mettre en oeuvre des fonctions adéquates de déconnexion automatique pour les ordinateurs et les systèmes d'information qui contiennent des renseignements concernant les patients;
- chiffrer tous les appareils portables, tels que les ordinateurs portatifs et les clés USB, utilisés par le personnel de l'hôpital pour accéder aux renseignements concernant les patients.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation. Les hôpitaux examineront et amélioreront leurs pratiques concernant la désactivation des comptes des employés congédiés, la fermeture de session automatique et les appareils portables chiffrés. Les hôpitaux inviteront l'Association des hôpitaux de l'Ontario à élaborer une norme pour l'ensemble des hôpitaux de la province concernant les vérifications de casier judiciaire et s'assureront que leurs pratiques sont conformes à cette norme.

4.8 Le mauvais entretien de l'équipement médical fait courir des risques aux patients

Dans les trois grands hôpitaux communautaires visités, nous avons constaté que l'entretien préventif de l'équipement de grande taille comme les appareils d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et les tomodensitomètres est effectué régulièrement par les fournisseurs externes. Cependant, pour

l'équipement médical de petite taille (comme les ventilateurs) dont l'entretien est effectué en général à l'interne, aucun des hôpitaux visités n'avait de calendrier d'entretien préventif exact et complet pour son équipement médical, ce qui augmentait le risque que du matériel d'une importance vitale ne fasse pas l'objet de l'entretien exigé.

4.8.1 Les listes d'entretien préventif sont inexactes

Dans l'un des hôpitaux, seulement 83 % de tout l'équipement médical faisait partie du programme d'entretien préventif. Nous avons également remarqué que la base de données de l'hôpital sur l'entretien préventif n'était pas à jour, car elle comprenait environ 310 appareils médicaux qui avaient déjà été retirés de la liste d'entretien.

Dans un autre hôpital, de l'équipement mis hors service n'avait pas été retiré de la liste de l'entretien planifié de l'hôpital et, par conséquent, des techniciens perdaient du temps à chercher de l'équipement qui n'existait pas.

Au troisième hôpital, environ 35 % de tout l'équipement médical ne figurait pas dans le calendrier d'entretien préventif, notamment de l'équipement à risque élevé comme les appareils d'anesthésie, les ventilateurs et les aspirateurs.

4.8.2 L'entretien préventif est effectué de façon sporadique

L'Emergency Care Research Institute classe certains éléments de l'équipement hospitalier comme équipement à « risque élevé » si une panne ou une mauvaise utilisation de l'équipement est raisonnablement susceptible de causer des blessures graves aux patients ou au personnel. Par exemple, les appareils de survie, les appareils de réanimation et les moniteurs de signes vitaux sont tous considérés comme de l'équipement à risque élevé.

La Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations, qui agrée et certifie plus de 20 000 organismes et programmes de soins de santé aux États-Unis, recommande que les hôpitaux accordent la priorité à l'entretien de l'équipement à risque élevé et prennent des mesures pour s'assurer que l'entretien n'est ni laissé de côté ni reporté.

Nous avons remarqué que de l'équipement médical à risque élevé ne faisait pas l'objet de l'entretien régulier prévu dans les manuels d'entretien ou dans la politique de l'hôpital :

- Dans l'un des hôpitaux, 20 % de l'équipement médical n'était pas entretenu en conformité avec le calendrier et certains travaux d'entretien étaient en retard de deux ans. Cela comprenait des appareils à risque élevé comme des ventilateurs, des appareils d'anesthésie et des défibrillateurs utilisés dans la salle d'urgence, les unités de soins intensifs et les salles d'opération.
- Dans un autre hôpital, nous avons examiné tous les travaux d'entretien planifiés et nous avons constaté que seulement 53 % de l'équipement était entretenu en conformité avec le calendrier, que l'entretien avait été effectué en retard pour 30 % de l'équipement et que 17 % n'avait fait l'objet d'aucun entretien.
- Au troisième hôpital, le nombre d'incidents touchant des patients et impliquant des appareils médicaux avait triplé entre 2011 et 2015. L'hôpital attribuait cette situation à un changement de sa politique sur le signalement des incidents touchant les patients. Nous avons également remarqué que certains appareils à risque élevé impliqués dans des incidents touchant les patients ne figuraient pas dans la base de données de l'hôpital sur l'entretien préventif.

Dans les trois hôpitaux visités, nous avons remarqué que l'entretien préventif planifié n'avait pas été effectué principalement pour les raisons suivantes : les calendriers d'entretien étaient incomplets et inexacts; il n'y avait pas suffisamment de personnel d'entretien pour effectuer tous les travaux nécessaires; enfin, le rendement du personnel responsable de l'entretien préventif n'était pas surveillé.

RECOMMANDATION 17

Pour que l'équipement médical fonctionne correctement au moment où l'on en a besoin et que tant les patients que les travailleurs de la santé soient en sécurité quand on utilise l'équipement, les hôpitaux doivent :

- disposer d'une liste complète de l'équipement médical comportant de l'information exacte et à jour sur tout l'équipement qui nécessite un entretien préventif continu;
- effectuer l'entretien préventif et fonctionnel d'après les spécifications des fabricants ou d'autres spécifications établies et surveiller le travail d'entretien pour s'assurer qu'il est effectué correctement et en temps opportun;
- surveiller le rendement du personnel responsable de l'entretien préventif pour s'assurer que l'équipement est entretenu en conformité avec le calendrier pertinent.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Nous souscrivons à la recommandation. Les hôpitaux s'assureront que les bases de données utilisées pour consigner les activités d'entretien préventif contiennent des renseignements à jour et que les activités d'entretien préventif, y compris le rendement du personnel responsable de l'entretien préventif, font l'objet d'un suivi pour s'assurer qu'elles sont effectuées.

Annexe 1 : Hôpitaux publics de l'Ontario, par type d'hôpital, réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) et financement, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Hôpital		Type d'hôpital	RLISS	Financement (en M$)
1	Trillium Health Partners	Grand hôpital communautaire	Mississauga Halton	714
2	William Osler Health System	Grand hôpital communautaire	Centre-Ouest	489
3	Niagara Health System	Grand hôpital communautaire	Hamilton Niagara Haldimand Brant	385
4	Lakeridge Health	Grand hôpital communautaire	Centre-Est	335
5	Hôpital régional de Windsor	Grand hôpital communautaire	Érié St-Clair	320
6	Hôpital régional Humber River	Grand hôpital communautaire	Centre	307
7	Centre régional de santé Southlake	Grand hôpital communautaire	Centre	294
8	Rouge Valley Health Systems	Grand hôpital communautaire	Centre-Est	269
9	Hôpital de Scarborough	Grand hôpital communautaire	Centre-Est	259
10	Hôpital général de North York	Grand hôpital communautaire	Centre	248
11	Halton Healthcare Services Corp	Grand hôpital communautaire	Mississauga Halton	244
12	Centre régional de santé de Peterborough	Grand hôpital communautaire	Centre-Est	219
13	Hôpital Grand River	Grand hôpital communautaire	Waterloo Wellington	215
14	Centre régional de santé Royal Victoria	Grand hôpital communautaire	Simcoe Nord Muskoka	211
15	Centre de santé St-Joseph (Toronto)	Grand hôpital communautaire	Centre-Toronto	199
16	Hôpital Toronto East General	Grand hôpital communautaire	Centre-Toronto	192
17	Centre régional de santé de North Bay	Grand hôpital communautaire	Nord-Est	183
18	Mackenzie Health	Grand hôpital communautaire	Centre	179
19	Hôpital de Markham-Stouffville	Grand hôpital communautaire	Centre	162
20	Hôpital Queensway Carleton	Grand hôpital communautaire	Champlain	149

Hôpital		Type d'hôpital	RLISS	Financement (en M$)
21	Quinte Healthcare Corp	Grand hôpital communautaire	Sud-Est	139
22	Bluewater Health	Grand hôpital communautaire	Érié St-Clair	131
23	Hôpital de Sault-Sainte-Marie	Grand hôpital communautaire	Nord-Est	131
24	Grey Bruce Health Services	Grand hôpital communautaire	Sud-Ouest	128
25	Brant Community Healthcare System	Grand hôpital communautaire	Hamilton Niagara Haldimand Brant	121
26	Hôpital général St. Mary	Grand hôpital communautaire	Waterloo Wellington	121
27	Hôpital Joseph Brant	Grand hôpital communautaire	Hamilton Niagara Haldimand Brant	117
28	Hôpital général de Guelph	Grand hôpital communautaire	Waterloo Wellington	106
29	Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia	Grand hôpital communautaire	Simcoe Nord Muskoka	92
30	Hôpital Memorial de Cambridge	Grand hôpital communautaire	Waterloo Wellington	89
31	Hôpital communautaire de Cornwall	Grand hôpital communautaire	Champlain	78
32	Hôpital général de Woodstock (Fondation)	Grand hôpital communautaire	Sud-Ouest	71
33	Hôpital général de St. Thomas-Elgin	Grand hôpital communautaire	Sud-Ouest	67
34	Hôpital général de Stratford	Grand hôpital communautaire	Sud-Ouest	67
35	Hôpital de Timmins et du district	Grand hôpital communautaire	Nord-Est	65
36	Hôpital Ross Memorial	Grand hôpital communautaire	Centre-Est	65
37	Public General Hospital Society of Chatham	Grand hôpital communautaire	Érié St-Clair	62
38	Hôpital régional de Pembroke	Grand hôpital communautaire	Champlain	54
39	Muskoka Algonquin Healthcare	Grand hôpital communautaire	Simcoe Nord Muskoka	51
40	Hôpital général de Brockville	Grand hôpital communautaire	Sud-Est	50
41	Hôpital général de la baie Georgienne	Grand hôpital communautaire	Simcoe Nord Muskoka	45
42	Headwaters Health Care Centre	Grand hôpital communautaire	Centre-Ouest	45
43	Hôpital Northumberland Hills	Grand hôpital communautaire	Centre-Est	42

Hôpital		Type d'hôpital	RLISS	Financement (en M$)
44	Hôpital du district de Perth et de Smiths Falls	Grand hôpital communautaire	Sud-Est	40
45	Hôpital General and Marine de Collingwood	Grand hôpital communautaire	Simcoe Nord Muskoka	36
46	Hôpital général de Norfolk	Grand hôpital communautaire	Hamilton Niagara Haldimand Brant	35
47	Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound	Grand hôpital communautaire	Nord-Est	33
48	Hôpital Memorial du district de Leamington	Grand hôpital communautaire	Érié St-Clair	29
49	Hôpital général de Strathroy-Middlesex	Grand hôpital communautaire	Sud-Ouest	29
50	St. Joseph's Health Services Association of Chatham Inc	Grand hôpital communautaire	Érié St-Clair	28
51	Hôpital du district du lac des Bois	Grand hôpital communautaire	Nord-Ouest	27
52	Hôpital Memorial du district de Winchester	Grand hôpital communautaire	Champlain	27
53	Hôpital Général de Hawkesbury & District General Hospital Inc.	Grand hôpital communautaire	Champlain	21
54	Hôpital Stevenson Memorial	Grand hôpital communautaire	Centre	20
55	Hôpital général St-Joseph	Grand hôpital communautaire	Nord-Est	19
56	Hôpital Temiskaming	Grand hôpital communautaire	Nord-Est	19
57	Hôpital du district de Sydenham	Grand hôpital communautaire	Érié St-Clair	18
58	Hôpital Women's College	Petit hôpital	Centre-Toronto	73
59	Hôpital de réadaptation pour enfants Holland Bloorview	Petit hôpital	Centre-Toronto	47
60	Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout	Petit hôpital	Nord-Ouest	31
61	South Bruce Grey Health Centre	Petit hôpital	Sud-Ouest	31
62	Weeneebayko Area Health Authority	Petit hôpital	Nord-Est	27
63	Riverside Health Care Facilities Inc	Petit hôpital	Nord-Ouest	26
64	Hôpital Victoria de Renfrew	Petit hôpital	Champlain	24
65	Hôpital général du comté de Lennox et Addington	Petit hôpital	Sud-Est	22
66	Hôpital Memorial du district de Tillsonburg	Petit hôpital	Sud-Ouest	21
67	Centre régional de santé de Dryden	Petit hôpital	Nord-Ouest	20
68	Hôpital du district de Kemptville	Petit hôpital	Champlain	20
69	Hôpital de Kirkland et du district	Petit hôpital	Nord-Est	20
70	Hôpital communautaire Groves Memorial	Petit hôpital	Waterloo Wellington	17
71	Hôpital Alexandra Marine and General	Petit hôpital	Sud-Ouest	17
72	Centre de santé Manitoulin	Petit hôpital	Nord-Est	16
73	North Wellington Health Care Corp	Petit hôpital	Waterloo Wellington	16
74	Hôpital Sensenbrenner	Petit hôpital	Nord-Est	16

Hôpital		Type d'hôpital	RLISS	Financement (en M$)
75	Arnprior Regional Health	Petit hôpital	Champlain	16
76	Hôpital général de Nipissing Ouest	Petit hôpital	Nord-Est	15
77	Hôpital Memorial de Listowel	Petit hôpital	Sud-Ouest	14
78	Hôpital Memorial de Campbellford	Petit hôpital	Centre-Est	14
79	Hôpital de Hanover et du district	Petit hôpital	Sud-Ouest	14
80	Hôpital Notre-Dame Hospital (Hearst)	Petit hôpital	Nord-Est	13
81	Hôpital Alexandra	Petit hôpital	Sud-Ouest	13
82	Pavillon santé du district de Blind River	Petit hôpital	Nord-Est	13
83	Hôpital War Memorial de Haldimand	Petit hôpital	Hamilton Niagara Haldimand Brant	12
84	Hôpital général d'Espanola	Petit hôpital	Nord-Est	12
85	Hôpital général d'Almonte	Petit hôpital	Champlain	12
86	Hôpital de Wingham et du district	Petit hôpital	Sud-Ouest	12
87	North of Superior Healthcare Group[1]	Petit hôpital	Nord-Ouest	12
88	Hôpital général de Haldimand-Ouest	Petit hôpital	Hamilton Niagara Haldimand Brant	11
89	Hôpital public de Clinton	Petit hôpital	Sud-Ouest	11
90	Hôpital Glengarry Memorial	Petit hôpital	Champlain	10
91	Hôpital Lady Minto – Cochrane	Petit hôpital	Nord-Est	10
92	Hôpital Memorial de Carleton Place et du district	Petit hôpital	Champlain	10
93	Haliburton Highlands Health Services Corporation	Petit hôpital	Centre-Est	10
94	Hôpital du district de Geraldton	Petit hôpital	Nord-Ouest	10
95	Services de santé Four Counties	Petit hôpital	Sud-Ouest	9
96	Hôpital St. Francis Memorial	Petit hôpital	Champlain	8
97	Hôpital général Anson	Petit hôpital	Nord-Est	8
98	Hôpital Memorial de St. Marys	Petit hôpital	Sud-Ouest	8
99	Hôpital général d'Atikokan	Petit hôpital	Nord-Ouest	7
100	Services de Santé de Chapleau Health Services	Petit hôpital	Nord-Est	7
101	Hôpital de South Huron	Petit hôpital	Sud-Ouest	7
102	Centre de santé Lady Dunn	Petit hôpital	Nord-Est	7
103	Hôpital communautaire de Seaforth	Petit hôpital	Sud-Ouest	7
104	Hôpital de Deep River et du district	Petit hôpital	Champlain	7
105	Hôpital Memorial du district de Nipigon	Petit hôpital	Nord-Ouest	7
106	Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake	Petit hôpital	Nord-Ouest	6
107	Hôpital d'Englehart et du district	Petit hôpital	Nord-Est	6
108	Hôpital général de Mattawa	Petit hôpital	Nord-Est	6
109	Hôpital Bingham Memorial	Petit hôpital	Nord-Est	6
110	Hôpital de Smooth Rock Falls	Petit hôpital	Nord-Est	6
111	Hôpital général de Manitouwadge	Petit hôpital	Nord-Ouest	5
112	Maison de soins palliatifs Casey House	Petit hôpital	Centre-Toronto	5
113	Hôpital communautaire de Hornepayne	Petit hôpital	Nord-Est	4
114	University Health Network	Hôpital universitaire	Centre-Toronto	991

Hôpital		Type d'hôpital	RLISS	Financement (en M$)
115	Hamilton Health Sciences Corp	Hôpital universitaire	Hamilton Niagara Haldimand Brant	834
116	London Health Sciences Centre	Hôpital universitaire	Sud-Ouest	748
117	L'hôpital d'Ottawa	Hôpital universitaire	Champlain	693
118	Centre Sunnybrook des sciences de la santé	Hôpital universitaire	Centre-Toronto	599
119	Hospital for Sick Children	Universitaire (soins spécialisés pour enfants)	Centre-Toronto	448
120	Hôpital St. Michael	Hôpital universitaire	Centre-Toronto	436
121	Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton	Hôpital universitaire	Hamilton Niagara Haldimand Brant	402
122	Sinai Health System	Hôpital universitaire	Centre-Toronto	366
123	Horizon Santé-Nord	Hôpital universitaire	Nord-Est	295
124	Hôpital général de Kingston	Hôpital universitaire	Sud-Est	282
125	St. Joseph's Health Care London	Hôpital universitaire	Sud-Ouest	269
126	Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay	Hôpital universitaire	Nord-Ouest	205
127	Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario	Universitaire (soins spécialisés pour enfants)	Champlain	145
128	Hôpital Montfort	Hôpital universitaire	Champlain	142
129	Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa	Hôpital universitaire	Champlain	130
130	Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hotel Dieu of Kingston	Hôpital universitaire	Sud-Est	52
131	Bruyère Continuing Care Inc	Malades chroniques/ réadaptation	Champlain	93
132	St. Joseph's Care Group Corp	Malades chroniques/ réadaptation	Nord-Ouest	91
133	Hôpital Hôtel-Dieu Grace (Windsor)	Malades chroniques/ réadaptation	Érié St-Clair	72
134	Providence Care Centre	Malades chroniques/ réadaptation	Sud-Est	71
135	Centre de soins de santé West Park	Malades chroniques/ réadaptation	Centre-Toronto	64
136	Providence Health Care	Malades chroniques/ réadaptation	Centre-Toronto	58
137	Centre Baycrest pour soins gériatriques	Malades chroniques/ réadaptation	Centre-Toronto	58
138	Centre de soins de santé Runnymede	Malades chroniques/ réadaptation	Centre-Toronto	37
139	Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hôtel Dieu of St. Catharines	Malades chroniques/ réadaptation	Hamilton Niagara Haldimand Brant	27
140	Centre de santé St-Joseph (Guelph)	Malades chroniques/ réadaptation	Waterloo Wellington	18
141	Salvation Army Grace Hospital	Malades chroniques/ réadaptation	Centre-Toronto	18

Hôpital		Type d'hôpital	RLISS	Financement (en M$)
142	St. Joseph's Continuing Care Centre of Sudbury	Malades chroniques/ réadaptation	Nord-Est	11
143	Les religieuses hospitalières de St-Joseph de Cornwall	Malades chroniques/ réadaptation	Champlain	8
144	Centre de toxicomanie et de santé mentale	Hôpital psychiatrique spécialisé	Centre-Toronto	261
145	Centre de soins de santé mentale Waypoint	Hôpital psychiatrique spécialisé	Simcoe Nord Muskoka	121
146	Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores	Hôpital psychiatrique spécialisé	Centre-Est	118
147	Les Services de santé Royal Ottawa	Hôpital psychiatrique spécialisé	Champlain	102
Financement total				**16 973**

1. L'Hôpital général Wilson Memorial et l'Hôpital McCausland ont fusionné pour former le North of Superior Healthcare Group le 1er avril 2016.

Annexe 2 : Pratiques exemplaires dans certains domaines d'opérations hospitalières

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Domaine d'opérations hospitalières	Pratiques exemplaires
Taux d'occupation	D'après de nombreuses études cliniques[1, 2, 3, 4], un taux d'occupation supérieur à 85 % entraîne de plus longs temps d'attente pour un lit d'hospitalisation dans les unités de soins actifs et accroît le risque de contracter des infections nosocomiales, telles que des infections de la circulation sanguine, pouvant causer la sepsie.
Patients ayant besoin d'un autre niveau de soins qui attendent un placement dans un foyer de soins de longue durée	Les autres provinces canadiennes, notamment la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, exigent que les patients soient transférés dans le premier foyer de soins de longue durée où un lit se libère où que ce soit dans la province. La Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick exigent que les patients soient transférés dans tout foyer de soins de longue durée où un lit est disponible dans la même région.
Temps d'attente pour un lit	L'Association canadienne des médecins d'urgence recommande que le temps d'attente médian dans les unités de soins intensifs et les autres unités de soins actifs ne dépasse pas deux heures et que 90 % des patients soient transférés dans un lit d'hospitalisation dans un délai de huit heures.
Gestion des lits	Certains hôpitaux utilisent un système de TI pour la gestion intégrée des lits, qui offre de l'information en temps réel sur les lits disponibles et sur la demande de lits.
Admission et mise en congé des patients	Les hôpitaux de Kaiser Permanente[5] prennent les mesures suivantes : • diriger les patients dans la mesure du possible vers les programmes et les services des cliniques de consultations externes • s'assurer que les patients restent à l'hôpital seulement aussi longtemps que leur état l'exige • étaler le volume d'admissions et de mises en congé des patients tout au long de la journée et tout au long de la semaine en planifiant à l'avance les mises en congé
Planification de l'horaire des salles d'opération	Les hôpitaux de Kaiser Permanente[5] ont une salle d'opération réservée aux interventions chirurgicales urgentes. De plus, pour faciliter la planification des lits, ces hôpitaux planifient également la réalisation des mêmes types d'interventions chirurgicales non urgentes pour le même jour (p. ex. toutes les chirurgies orthopédiques le mardi). Étant donné que la durée de séjour prévue à l'hôpital est habituellement la même pour un même type de chirurgie, la plupart de ces patients peuvent obtenir leur congé le même jour pour assurer une meilleure gestion des lits.
Déclaration des temps d'attente pour une intervention chirurgicale non urgente	D'autres administrations comme la Nouvelle-Écosse et le Royaume-Uni déclarent les temps d'attente à compter de la date de l'aiguillage du patient par le médecin de famille jusqu'à la date à laquelle le patient subit l'intervention chirurgicale non urgente.
Vérifications de casier judiciaire	En Colombie-Britannique, les hôpitaux exigent que toutes les personnes qui travaillent auprès d'enfants ou d'adultes vulnérables fassent l'objet d'une vérification de casier judiciaire avant leur embauchage et au moins une fois aux cinq ans par la suite.

Domaine d'opérations hospitalières	Pratiques exemplaires
Planification de l'horaire de travail du personnel infirmier	Les hôpitaux de Kaiser Permanente[5] utilisent un système centralisé de planification à l'échelle de l'hôpital pour planifier les quarts de travail du personnel infirmier. De plus, ils emploient principalement des infirmières à temps partiel plutôt qu'à temps plein afin d'améliorer la flexibilité de la main-d'oeuvre. Les données sur les heures supplémentaires, sur l'utilisation d'infirmières d'agences et sur les congés de maladie sont également recueillies dans un système centralisé pour en faciliter l'analyse.

1. The BMJ (anciennement la revue *British Medical Journal*), « Dynamics of bed use in accommodating emergency admissions: stochastic simulation model » (juillet 1999).
2. The BMJ (anciennement la revue *British Medical Journal*), « Bed utilisation and increased risk of Clostridium difficile infections in acute hospitals in England in 2013/2014 » (septembre 2016).
3. Ministère de la Santé et des Enfants, Irlande, « Acute Hospital Bed Capacity, A National Review » (2002), p. 54.
4. European Society of Clinical Infectious Diseases, « Bed occupancy rates and hospital-acquired infections—should beds be kept empty? » (juin 2012)
5. L'entreprise Kaiser Permanente est l'un des principaux fournisseurs de soins de santé et de régimes de soins de santé sans but lucratif aux États-Unis. L'entreprise gère 38 hôpitaux, plus de 600 médecins et d'autres installations de consultations externes. Elle offre également des programmes de formation sur ses principales pratiques exemplaires dans le domaine des soins de santé et de l'intégration de systèmes dans l'ensemble de ses régimes de soins de santé, de ses hôpitaux et de ses groupes de médecins.

Annexe 3 : Recommandations pertinentes formulées dans des rapports antérieurs et état actuel de ces recommandations

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations pertinentes formulées dans des rapports antérieurs	État actuel détaillé dans le présent rapport*
3.08 Processus de placement en foyer de soins de longue durée (2012)	
Recommandation 2 Pour aider les clients à sortir plus rapidement de l'hôpital et aider à gérer les listes d'attente croissantes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit envisager les options retenues par d'autres administrations, prévoir des solutions de rechange communautaires aux foyers de soins de longue durée (SLD) et demander aux foyers de SLD de fournir des programmes additionnels de soins de rétablissement et de transition afin d'améliorer, entre autres, la capacité fonctionnelle des clients...	4.4.1 La pénurie de lits est causée par le fait que des patients attendent à l'hôpital de recevoir d'autres types de soins.
3.02 Mise en congé des patients hospitalisés (2010)	
Recommandation 5 Afin d'aider à réduire le temps que doivent attendre les patients admis à l'hôpital • pour avoir accès à un lit : les hôpitaux doivent examiner les heures et les jours de la semaine auxquels les patients sont admis et ceux auxquels ils reçoivent leur congé, et organiser les mises en congé de manière à ce qu'on dispose d'assez de temps pour préparer les lits en vue des nouvelles admissions, particulièrement pour les patients qui se présentent aux heures qui ont été déterminées comme étant des périodes de pointe des admissions; • les grands hôpitaux doivent évaluer les coûts et les avantages de la mise en oeuvre d'un système de gestion des lits qui fournit une information « en temps réel » sur l'état de la situation concernant la disponibilité des lits...	4.4.3 La planification médiocre des admissions et des mises en congé allonge les temps d'attente pour un lit. 4.4.2 Les hôpitaux n'ont pas de systèmes efficaces pour allouer les lits.
3.05 Services des urgences des hôpitaux (2010)	
Recommandation 5 Afin de s'assurer d'identifier et de nettoyer les lits d'hospitalisation vacants et de les rendre disponibles en temps opportun pour les patients hospitalisés qui attendent à l'urgence : • les hôpitaux doivent se doter d'un processus efficace pour identifier les lits vacants et faire en sorte que l'information sur la disponibilité de lits vacants se transmette entre les unités de soins et les urgences...	4.4.2 Les hôpitaux n'ont pas de systèmes efficaces pour allouer les lits.
3.09 Hôpitaux – Gestion et utilisation des installations chirurgicales (2007)	
Recommandation 4 Pour mieux garantir le traitement équitable et rapide des patients nécessitant une chirurgie urgente, les hôpitaux devraient : [...] • examiner si les cas urgents se voient accorder la priorité par tous les chirurgiens conformément à la politique de l'hôpital et si les patients reçoivent les soins chirurgicaux dans les délais prescrits, et prendre des mesures correctives s'il y a lieu; • examiner les coûts et les avantages associés au fait de réserver chaque jour du temps d'utilisation des salles d'opération pour les cas chirurgicaux urgents dans le cadre des activités normales prévues...	4.3.1 Les patients attendent trop longtemps pour les interventions chirurgicales urgentes.
Recommandation 6 Pour permettre à la fois aux patients et aux fournisseurs de soins de santé de prendre des décisions éclairées et pour aider à faire en sorte que les patients reçoivent des soins chirurgicaux répondant à leurs besoins dans les délais appropriés [...] le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait [...] surveiller les temps d'attente des patients selon chaque niveau de priorité et selon le chirurgien, et ce, pour tous les types de chirurgie.	4.3.2 Les patients attendent trop longtemps pour certaines interventions chirurgicales non urgentes mais pressantes.

Recommandations pertinentes formulées dans des rapports antérieurs	État actuel détaillé dans le présent rapport*
3.05 Hôpitaux – Administration de l'équipement médical (2006)	
Recommandation 6 Pour s'assurer que l'équipement médical fonctionne bien, les hôpitaux doivent : • assurer l'entretien préventif et fonctionnel conformément aux spécifications du fabricant ou d'une autre autorité et veiller à ce que cet entretien soit effectué...	4.8.2 L'entretien préventif est effectué de façon sporadique.
Recommandation 7 Pour améliorer la gestion des besoins en équipement médical et l'identification de l'équipement à entretenir, les hôpitaux doivent veiller à ce que leurs listes d'inventaire contiennent des données complètes et à jour sur l'acquisition, l'entretien et l'aliénation de l'équipement médical.	4.8.1 Les listes d'entretien préventif sont inexactes.

* Consulter les sections indiquées pour obtenir plus de détails.

Chapitre 3

Section

3.09

Metrolinx — Adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun

1.0 Résumé

Metrolinx est un organisme du ministère des Transports qui est responsable de l'exploitation d'un réseau de parcours de trains et d'autobus sur une superficie de plus de 11 000 kilomètres (km) carrés dans la région du grand Toronto et de Hamilton. Actuellement évalué à 11 milliards de dollars, Metrolinx exploite près de 680 km de voies ferrées sur 7 lignes de train, 66 gares et 15 stations d'autobus. Au total, environ 69 millions de passagers utilisent les véhicules de Metrolinx tous les ans.

Metrolinx a été créé en 2006 à titre d'organisme de planification, puis a été fusionné en 2009 avec le réseau de transport en commun GO (le Réseau GO), qui exploitait le réseau régional de transport en commun depuis 1967. À la suite de la fusion, Metrolinx a assumé la responsabilité de l'exploitation, de l'entretien et de l'expansion du réseau de trains et d'autobus du Réseau GO. L'accroissement de la capacité des transports en commun est une importante priorité de Metrolinx. Aux termes du Grand Projet sur 25 ans, annoncé par le gouvernement en 2008, des fonds de près de 27 milliards de dollars ont été affectés à la nouvelle infrastructure de transport en commun pour les 10 années suivantes.

Au cours des 5 dernières années, Metrolinx a mené à terme quelque 520 projets de construction totalisant près de 4,1 milliards de dollars; le coût moyen de chaque projet était d'environ 8 millions de dollars. Les projets comprenaient la construction de nouveaux parcs de stationnement, le prolongement des voies ferrées, la construction de tunnels et de ponts pour les trains du Réseau GO, et la mise à niveau des gares GO existantes.

Les projets de construction de Metrolinx sont réalisés différemment selon l'entrepreneur retenu par Metrolinx. Sur les 4,1 milliards de dollars engagés par Metrolinx depuis les 5 dernières années, près de 3,4 milliards (82 %) ont été affectés à des projets, dont l'intégralité des travaux ont été impartis par Metrolinx, c'est-à-dire que des entreprises externes ont conçu, exécuté et supervisé les projets. Pour la majorité des projets, Metrolinx a passé un marché avec une entreprise pour leur conception et une autre entreprise pour leur réalisation (il s'agit du modèle traditionnel d'exécution des projets de construction).

Le solde de 725 millions (18 %) des fonds de construction qu'a dépensés Metrolinx durant les 5 dernières années a été versé aux deux principales

sociétés ferroviaires du Canada—la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et la Compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique (CP). Au moment de sa création, le Réseau GO utilisait les voies existantes de CN et CP. Lorsque la demande de service s'est accrue, le Réseau GO a acheté le plus de voies et de terres avoisinantes possible de CN et CP. Lorsque CN et CP refusaient de vendre des terres au Réseau, celui-ci les a payés pour construire de nouvelles voies sur leurs terres et leur a versé des frais, conformément aux modalités de leur entente, pour les utiliser. Cette situation s'est poursuivie après que Metrolinx a assumé la responsabilité du Réseau GO. Par conséquent, Metrolinx a dû retenir soit CN ou CP à titre d'entrepreneur exclusif pour réaliser les projets sur leurs terres respectives.

Notre audit a révélé que Metrolinx n'a pas mis en place de procédures adéquates pour s'assurer constamment de l'optimisation des ressources dans l'exécution des projets de construction. En raison des lacunes relevées concernant ses processus de surveillance des marchés de construction, et compte tenu des déficiences que nous avons constatées dans un échantillon de marchés, il se peut que Metrolinx dépense plus que nécessaire, et il existe d'importants risques que cette situation se poursuive à l'avenir.

Metrolinx continue de passer des marchés avec des entrepreneurs peu performants, dont le prix de soumission était le plus bas. Il ne fait pas de suivi du rendement antérieur des entrepreneurs et n'évalue pas leur capacité à achever les travaux à temps, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires pour Metrolinx. Il aurait dû mettre en place depuis longtemps un système de gestion du rendement des entrepreneurs, mais ne l'a pas fait.

Concernant les marchés avec CN et CP, Metrolinx ne vérifie pas s'il obtient les travaux qu'il a payés et si les frais facturés sont raisonnables. Lorsqu'il demande des pièces neuves pour un projet et qu'il paye le prix de pièces neuves (à l'opposé de pièces recyclées moins coûteuses), il n'exige pas que les pièces soient vérifiées pour s'assurer qu'elles sont neuves. Il a aussi payé les taux de majoration extrêmement élevés facturés par CN pour aménager de nouvelles voies à son usage (les taux de majoration de CN sont précisés sur ses factures, alors que ceux de CP sont moins évidents).

Nous avons notamment observé ce qui suit :

Metrolinx demande rarement des comptes aux experts-conseils en aménagement et aux entrepreneurs en construction dont le travail exécuté est tardif ou de piètre qualité, et continue de leur attribuer du travail

- **Les erreurs et les retards imputables aux experts-conseils en aménagement entraînent des coûts additionnels pour Metrolinx. Pourtant il fait peu pour recouvrer les coûts et prévenir leur répétition à l'avenir.** Metrolinx tolère que les experts-conseils en aménagement conçoivent des aménagements dont la construction est irréalisable, qui renferment des erreurs, mésestiment la quantité de matériel nécessaire ou omettent des spécifications—sans que cela n'entraîne de conséquence. Puisque les entrepreneurs se fient aux conceptions créées par les experts-conseils pour calculer le prix de leur soumission, les conceptions doivent être exemptes d'erreurs, sinon des dépassements de coûts considérables peuvent survenir durant la construction. De plus, puisque les travaux de construction ne peuvent commencer avant que la conception soit finalisée, les retards de conception peuvent avoir des répercussions considérables sur l'échéancier et les coûts d'un projet. Notre examen d'un échantillon de documents de projet de Metrolinx, datant des cinq dernières années, a révélé que les experts-conseils commettent fréquemment des erreurs de conception. Dans un seul projet, les erreurs de l'expert-conseil ont donné lieu à un coût supérieur de 35 % au budget (13,6 millions de dollars), que Metrolinx a dû payer parce que la conception n'avait pas pris

en compte toutes les exigences définitives. Dans notre échantillon de six projets, dont les coûts de construction initiaux totalisaient plus de 178 millions de dollars, 22,5 millions *de plus* ont été engagés en raison des erreurs et omissions imputables aux experts-conseils en aménagement. Toutefois, ces cas n'ont entraîné aucune conséquence et Metrolinx n'a pas tenu compte de ce rendement médiocre lorsqu'il a retenu ces experts-conseils pour des projets ultérieurs.

- **À l'exception de deux marchés, Metrolinx ne semble pas tenir compte des problèmes causés par les entrepreneurs en construction, dont le rendement a laissé à désirer dans ses projets antérieurs.** Un entrepreneur peut accuser constamment des retards dans l'exécution des travaux, ne pas réaliser le projet en conformité à la conception approuvée, ni respecter les règlements de sécurité ou remédier aux manquements dans les délais fixés—pourtant Metrolinx retiendra cet entrepreneur pour des projets ultérieurs s'il est le moins-disant. Le rendement antérieur inacceptable n'a été pris en considération par Metrolinx que dans le cas de deux entrepreneurs. Par exemple :
  - **Un entrepreneur a décroché 22 projets subséquents à un rendement jugé médiocre par Metrolinx.** Metrolinx avait envoyé une lettre de défaut à un entrepreneur en 2009, dont les travailleurs ne s'étaient pas présentés sur le chantier pendant plusieurs semaines. Malgré cela, Metrolinx a attribué par la suite à cet entrepreneur 22 projets totalisant 90 millions de dollars. Nous avons examiné le rendement de cet entrepreneur dans quelques-uns des 22 projets et noté que le personnel évaluant les projets a continué de lui attribuer une cote de rendement médiocre. Par exemple, dans le cadre d'un projet exécuté en 2012, l'entrepreneur a installé plusieurs pièces de substitution de matériel et de matériaux de construction qui n'avaient pas été approuvées dans le marché (Metrolinx ne s'était rendu compte des substitutions qu'après le fait). Dans le cadre d'un autre projet, en 2013, cet entrepreneur a pris six mois après l'achèvement du projet pour régler les défaillances – une lacune importante tenait à l'absence d'un système de caméra et de surveillance en état de marche, ce qui entraînait un risque pour la sécurité des navetteurs utilisant la station.
  - **Metrolinx a résilié le marché d'un entrepreneur peu performant, lui a payé la quasi-totalité du montant prévu, puis l'a retenu pour un marché ultérieur.** Metrolinx a engagé le même entrepreneur pour la phase 2 d'un projet en vue de l'installation d'un parement extérieur (un toit) sur une passerelle pour piétons au-dessus de l'autoroute 401, même si son rendement avait été jugé extrêmement insatisfaisant à la phase 1. L'entrepreneur a de nouveau éprouvé des problèmes de rendement durant la phase 2, et a gravement endommagé la vitre recouvrant la passerelle. Metrolinx estime que le remplacement de la vitre lui coûtera un million de dollars. Il a résilié le marché avec l'entrepreneur pour les problèmes de rendement et lui a versé le montant quasi intégral de 8 millions prévu au marché, même si les travaux n'étaient pas terminés. Nous avons constaté qu'à la suite du rendement médiocre de l'entrepreneur aux phases 1 et 2 du projet, Metrolinx lui a quand même adjugé un autre important marché s'élevant à 39 millions (pour construire un quai à une gare du Réseau GO).
- **Les projets de construction tardifs ont entraîné des coûts additionnels pour Metrolinx, mais celui-ci impose rarement de sanction aux entrepreneurs qui n'exécutent pas les travaux à temps.** Même si les retards dans les projets (qui varient de

4 à 25 mois) imputables aux entrepreneurs *coûtent* énormément à Metrolinx, il lui arrive rarement d'appliquer de sanctions pour livraison tardive. Par exemple, dans le cadre d'un projet, Metrolinx a versé aux experts-conseils plus de 350 000 $—ou 160 %—de plus que le montant budgété pour superviser le projet parce que l'entrepreneur accusait un retard de 25 mois. Dans un échantillon de 8 projets, dont le budget initial total des services de supervision se chiffrait à 1,35 million de dollars, un montant de plus de 2 millions, *en plus du montant budgété*, a été engagé en raison des retards considérables accumulés par les entrepreneurs. Ce montant était 150 % plus élevé que le budget de supervision initial total. Même si Metrolinx pouvait imposer aux entrepreneurs des « dommages-intérêts déterminés »—un montant déterminé à l'avance qui est inclus dans les marchés pour couvrir les coûts de supervision additionnels en cas de retards dans les travaux—il n'a pas toujours prévu un tel montant dans ses marchés aux fins de l'imposition éventuelle de dommages-intérêts déterminés. Par ailleurs, selon des renseignements que nous a fournis Metrolinx, celui-ci a rarement imposé des sanctions aux entrepreneurs pour recouvrer des coûts additionnels.

- **Metrolinx n'impose pas de sanction aux entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité durant les travaux de construction.** Aux fins de l'octroi de marchés futurs, Metrolinx tient rarement compte des manquements aux règlements de sécurité par les entrepreneurs qui ont donné lieu à des conditions de travail dangereuses sur les chantiers. Nous avons constaté que, même après qu'un entrepreneur a compromis la sécurité du public et des travailleurs, Metrolinx ne lui a pas imposé de sanction et a continué de lui adjuger des marchés futurs. Nous avons également observé que *tous* les audits de conformité aux règlements de sécurité sur les chantiers de construction effectués par Metrolinx au cours des trois dernières années ont révélé que les entrepreneurs avaient contrevenu aux règlements. Il y a eu des cas où des entrepreneurs ont fréquemment érigé des échafaudages non sécuritaires ou étiqueté et entreposé incorrectement des matériaux inflammables. Metrolinx nous a informés qu'à sa demande, l'entrepreneur avait mis fin sur-le-champ à son comportement non sécuritaire; nous avons toutefois constaté qu'aucun audit de suivi n'avait été effectué pour déterminer si l'entrepreneur continuait de contrevenir aux règlements de sécurité, et qu'il n'y avait eu aucune conséquence pour l'entrepreneur à la suite de son comportement non sécuritaire.
- **Metrolinx ne fait pas preuve de diligence pour s'assurer que les entrepreneurs corrigent en temps opportun les défectuosités dans leur travail.** Dans les trois quarts des projets examinés, les entrepreneurs ont pris beaucoup trop de temps pour corriger toutes les défectuosités que la norme de l'industrie de deux mois. En moyenne, ces entrepreneurs ont pris près de huit mois pour corriger les défectuosités en suspens.
- **Metrolinx n'a pas atténué le risque posé par le piètre rendement des sous-traitants retenus par l'entrepreneur.** Metrolinx autorise les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux liés à ses projets. Il a connu d'importants problèmes avec les sous-traitants—à un point tel que ses chargés de projet lui ont demandé de présélectionner les sous-traitants pour faire en sorte que ceux dont les antécédents de travail sont défavorables ne compromettent pas l'échéancier des projets.

Le système de comptabilité de Metrolinx autorise les paiements excédant les budgets approuvés des projets

- **Metrolinx n'a pas mis en place, dans son système de gestion des entreprises, une mesure de contrôle pour s'assurer que les paiements excédant les budgets établis et donnant lieu à des dépassements de coûts ont été approuvés.** Par conséquent, les chargés de projet doivent faire un suivi manuel des dépenses de projets pour s'assurer qu'elles sont conformes aux budgets. Nous avons cependant remarqué que ce suivi laissait parfois à désirer. Dans un cas, en mars 2013, Metrolinx a versé deux paiements à un entrepreneur, qui dépassaient de 1,2 million le budget approuvé de 17 millions de dollars, et sans avoir autorisé l'excédent. Trois ans plus tard, ce problème est de nouveau survenu dans ce projet : Metrolinx a versé, sans autorisation préalable, trois paiements dépassant de 3,2 millions le budget approuvé.

Metrolinx n'a pas géré ses relations avec CN et CP de façon à garantir l'optimisation des ressources pour les Ontariens

- **Metrolinx paye les factures de CN et CP sans vérifier au préalable la majorité des coûts.** Les coûts des projets que Metrolinx entreprend avec CN et CP sont établis de deux différentes façons. Pour certains projets, CN présente une estimation des coûts globaux, puis cette estimation constitue le montant forfaitaire que Metrolinx paye pour le projet. Concernant les autres projets de CN et presque tous ceux de CP, les deux sociétés établissent leurs factures pour Metrolinx en se basant sur la durée et les matériaux des projets. Dans tous les cas, Metrolinx paye CN et CP sans vérifier la majorité des coûts :
  - Metrolinx ne fait pas suffisamment d'efforts pour déterminer si le prix forfaitaire estimatif des projets de CN est raisonnable. Nous avons relevé des cas où Metrolinx a acquitté des coûts qui ne se rapportaient pas à ses projets, comme l'entretien des voies ferrées de CN.
  - Nous avons également constaté que Metrolinx ne vérifie pas si les factures présentées par CN et CP se rapportent aux travaux exécutés dans ses projets. Par exemple, à plusieurs reprises, les frais de travaux réalisés sur les voies de CN ont été facturés à Metrolinx, alors que les trains du Réseau GO ne circulent pas sur ces voies. Metrolinx n'a pas affecté d'inspecteur sur les chantiers de CN ou CP pour vérifier les travaux qu'ils effectuent. De plus, même si aux termes de l'entente avec CN Metrolinx peut auditer les factures, il ne le fait pas.
  - CN a facturé des frais de matériel et de main-d'oeuvre sensiblement plus élevés que ceux d'autres sociétés ferroviaires avec lesquelles Metrolinx fait affaire. Les frais de matériel en particulier étaient près de 60 % plus élevés et les frais de main-d'oeuvre plus de 130 % plus haut. Les renseignements sur les coûts facturés par CP n'étaient pas suffisamment détaillés pour effectuer une comparaison.
- **CN a installé des pièces recyclées, mais a facturé le prix de pièces neuves à Metrolinx.** Metrolinx nous a informés qu'il inspecte parfois visuellement les voies ferrées, une fois la construction terminée. Toutefois, ces inspections ne sont pas obligatoires et leurs résultats ne sont pas documentés. Nous avons noté dans un cas que des pièces recyclées avaient été installées, alors que de nouvelles pièces seulement devaient être utilisées. En l'absence d'inspection des pièces sur les chantiers de construction, Metrolinx ne peut savoir si des pièces recyclées ont été installées, alors qu'il a payé le prix de pièces neuves.
- **Metrolinx paye à CN et à CP des taux de majoration extrêmement élevés sur ses projets.** Tous les marchés passés avec CN et

CP sont des marchés à fournisseur unique. Les taux de majoration imposés par CN sur la main-d'oeuvre et les pièces sont fixés dans un contrat-cadre à long terme conclu avec Metrolinx. Ces taux sont jusqu'à 74 % supérieurs aux taux repères de l'industrie. Metrolinx n'a pas négocié de taux de majoration avec CP et ceux-ci ne sont habituellement pas transparents. Nous avons noté que CP avait indiqué ses taux de majoration pour un seul projet de notre échantillon, qui étaient près de 30 % plus élevés que les repères de l'industrie.

Notre rapport renferme 17 recommandations comportant 38 mesures de suivi.

RÉPONSE GLOBALE DE METROLINX

Metrolinx accueille volontiers les recommandations formulées par la vérificatrice générale en vue d'améliorer les marchés de construction et les processus de gestion des marchés. Au cours de la période visée par l'examen du Bureau de la vérificatrice générale, les dépenses annuelles en immobilisations de Metrolinx, y compris les coûts de construction, ont plus que doublé. Metrolinx a pris de nombreuses mesures durant cette période pour poursuivre l'amélioration de ses contrôles relatifs à ce programme, dont certaines sont mentionnées ci-dessous. Les observations, renseignements et recommandations présentés dans le rapport de la vérificatrice générale viennent appuyer nos efforts et notre engagement soutenus en matière d'amélioration continue, en vue de nous acquitter de notre mandat qui consiste à établir un réseau de transport régional intégré.

Un travail considérable est en cours pour faire en sorte que Metrolinx soit « le meilleur de sa catégorie » en ce qui a trait à la gestion des marchés et des travaux de construction, pour nous assurer que nous continuons d'optimiser les ressources dans le cadre de nos activités d'approvisionnement et de construction. Metrolinx améliorera ses plans de mise en oeuvre actuels en y intégrant les recommandations formulées par la vérificatrice générale. Les activités en cours comprennent les suivantes :

- Metrolinx poursuivra la mise en oeuvre de son système amélioré de gestion du rendement des fournisseurs. Ce système fondé sur des pratiques exemplaires nous permettra d'optimiser les ressources en incitant les entrepreneurs à fournir un bon rendement et en tenant compte du rendement antérieur des entrepreneurs aux fins de l'octroi de marchés futurs.
- Metrolinx continue de mettre en oeuvre et d'adopter des modalités contractuelles plus rigoureuses grâce à un recours soutenu aux modalités contractuelles communes du Comité canadien des documents de construction et à des conditions plus strictes concernant la sécurité des projets, à la capacité d'utiliser les projets de Metrolinx à titre de références, et à l'intégration de droits d'exclusion (par exemple, le droit de ne pas adjuger un marché à un entrepreneur en raison d'un rendement médiocre) dans ses marchés.
- Metrolinx s'emploie à transformer sa Division de l'approvisionnement afin de renforcer son processus général d'approvisionnement et son système de gestion du rendement des fournisseurs.
- Metrolinx travaille de manière proactive à la mise en oeuvre du programme de certificat de reconnaissance (CR) à titre d'exigence obligatoire pour tous les marchés de construction. Le CR constitue une norme de sécurité de pointe de l'industrie qui permet de s'assurer que l'entrepreneur a mis en place un système complet de gestion de la santé et de la sécurité.

En 2014, Metrolinx a fusionné avec l'équipe d'Infrastructure d'immobilisations GO et celle de la mise en oeuvre des projets de transport rapide de Metrolinx afin de réunir l'expertise en matière d'exécution de projet, de gestion

de programme et d'assurance de la qualité. Le nouveau Groupe des projets d'immobilisations (GPI) s'emploie à établir une organisation de premier plan capable d'exécuter certains des plus importants projets de transport en commun de la région. Le GPI s'efforce actuellement de partager les leçons retenues et les pratiques exemplaires découlant de ses initiatives de transport rapide et de les intégrer à ses projets actifs, y compris le programme de transport en commun rapide sur rail régional, afin d'assurer une uniformité dans l'exécution des projets d'immobilisations. Les processus actualisés qui sont mis en oeuvre guideront les activités quotidiennes du GPI.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de l'infrastructure de transport provinciale

L'infrastructure de transport de la province comprend à la fois l'infrastructure routière et l'infrastructure de transport en commun, toutes deux relèvent du ministère des Transports (le Ministère). (Le Ministère n'est pas responsable de l'infrastructure routière et de transport en commun des municipalités.)

L'**infrastructure routière** de l'Ontario est actuellement évaluée à 82 milliards de dollars. Elle comprend environ 40 000 km de voies d'autoroute couvrant une superficie d'environ 20 000 km et près de 5 000 ponts et caniveaux.

L'**infrastructure de transport en commun** de l'Ontario est présentement évaluée à 11 milliards de dollars. Elle est exploitée par Metrolinx, un organisme relevant du Ministère, et comprend un réseau de parcours de train et d'autobus desservant plus de 11 000 km carrés dans la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH). Les véhicules de Metrolinx transportent quelque 69 millions de passagers par année. Metrolinx exploite des trains qui circulent sur environ de 680 km de voies ferrées englobant 7 lignes de train. Les trains et les autobus relient les villes dans un réseau de 66 gares et de 15 stations d'autobus s'étendant de Hamilton à l'ouest, Barrie au nord, Oshawa à l'est et le lac Ontario au sud. De plus, on dénombre environ 70 000 places de stationnement dans 10 stationnements intérieurs multiniveaux et 139 parcs de stationnement de surface. Sur l'ensemble du réseau se trouvent approximativement 470 passerelles et ponts pour les piétons et les trains.

Metrolinx a été créé en 2006 à titre d'organisme du ministère des Transports (*Loi de 2006 sur Metrolinx*). Il s'acquitte d'un mandat d'organisme de planification, c'est-à-dire qu'il exerce un leadership dans l'intégration des différents réseaux de transport en commun de la RGTH. En 2009, le mandat de Metrolinx a été élargi, lorsque le gouvernement à l'époque l'a fusionné avec le Réseau GO, qui exploitait le réseau régional de transport en commun depuis 1967. Avant la fusion, Metrolinx n'entreprenait pas de travaux de construction. Après la fusion, en plus de ses responsabilités de planification, Metrolinx a été chargé de l'exploitation, de l'entretien et de l'expansion du réseau de trains et d'autobus du Réseau GO. Metrolinx a aussi assumé la fonction de construction du Réseau GO et a gardé intact l'ensemble des politiques, des procédures et des marchés.

2.1.1 Importants travaux de construction prévus pour étendre le réseau de transport de la province

En 2008, le gouvernement a annoncé son Plan régional de transport échelonné sur 25 ans (aussi appelé le Grand Projet), dans le but de réaliser des mises à niveau substantielles de l'infrastructure de transport existante de la province. Le gouvernement a calculé que l'encombrement routier coûtait à l'économie provinciale 11 milliards de dollars par année et a estimé que la population provinciale augmenterait de 40 % pendant les 25 années suivantes.

Le Grand Projet a posé les bases de la plus importante injection de capitaux pour construire de nouvelles infrastructures de transport depuis la création initiale des réseaux. Des investissements majeurs sont réalisés pour moderniser le transport en commun régional afin d'atténuer l'engorgement routier. Par exemple, la fréquence des trains sur chaque ligne en provenance et à destination du centre-ville de Toronto sera relevée à 15 minutes les jours de semaine. À l'extérieur du centre-ville, on construit présentement le réseau de transport en commun léger sur rail à Toronto, Mississauga et Brampton.

Des sommes encore plus substantielles seront affectées à l'expansion au cours des 10 prochaines années. Comme le montre la **figure 1**, le Ministère prévoit que les coûts de construction de nouvelles routes et infrastructures de transport en commun et de nouveaux ponts se situeront à près de 27 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années.

2.2 Projets de construction de transport en commun

Pendant les cinq dernières années, Metrolinx a mené à terme quelque 520 projets de construction totalisant près de 4,1 milliards de dollars, notamment de nouveaux parcs de stationnement, le prolongement des voies ferrées, la construction de tunnels et de ponts pour les trains du Réseau GO et la modernisation des gares GO existantes. Certains de ces projets s'inscrivent dans le Grand Projet et coûtent en moyenne 8 millions de dollars.

2.2.1 Travaux de construction sur les voies ferrées

Besoin limité de construire de nouvelles voies ferrées—1967 à 2000

Le Réseau GO exploite des trains depuis 1967. À sa fondation, il utilisait les voies existantes des deux principales sociétés ferroviaires du Canada : les Chemins de fer nationaux du Canada (CN) et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CP). À la fois CN et CP exploitaient des trains de marchandises sur leurs voies ferrées, et le Réseau GO avait conclu une entente autorisant la circulation de ses trains de banlieue sur leurs voies. Alors que CN et CP respectent le plus possible l'horaire des trains du Réseau GO, c'est l'horaire des trains de marchandises qui est prioritaire.

Même dans les années 1990, on avait peu besoin d'accroître le nombre de trains ou de construire de nouvelles voies. Donc, au cours de cette période, le Réseau GO versait uniquement des frais d'utilisation à CN et CP.

Initiatives de prolongement des voies ferrées—depuis 2000

La demande de service du Réseau GO a commencé à augmenter dans les années 2000 et l'on prévoyait que cette augmentation se poursuivrait. Cependant, l'exploitation du transport des marchandises par les sociétés ferroviaires a nui à la capacité du Réseau GO d'accroître le service de trains. Ainsi, la stratégie du Réseau GO a consisté à acheter le plus

Figure 1 : Dépenses prévues pour la modernisation et l'expansion de l'infrastructure de transport de l'Ontario, 2016-2017–2025-2026

Sources des données : ministère des Transports et Metrolinx

Type d'infrastructure	Dépenses prévues pour moderniser les infrastructures existantes (en G$)	Dépenses prévues pour construire de nouvelles infrastructures (en G$)	Total (en G$)
Routes et ponts	14	4	18
Transports en commun	3	27	30
Total	**17**	**31**	**48**

de voies ferrées et de terres avoisinantes possible de CN et CP.

Entre 2000 et 2011, le Réseau GO s'est porté acquéreur de 53 % des voies qu'il utilise actuellement. Entre 2012 et 2014, il a acheté une tranche supplémentaire de 26 %. Metrolinx a payé 1,2 milliard de dollars pour acquérir ces terrains.

La **figure 2** présente la chronologie des principales acquisitions de voies ferrées. La **figure 3** montre que Metrolinx possède présentement 79 % des voies sur lesquelles il réalise ses activités, tandis que CN en possède environ 10 % et CP, 11 %.

Lorsque CN et CP ont refusé de vendre des terres au Réseau GO ou n'ont pu négocier une vente, celui-ci a conclu un marché avec les sociétés pour construire de nouvelles voies sur leurs terres. Le Réseau GO a ensuite versé des frais à CN et CP pour utiliser ces voies. Cette situation s'est poursuivie après que Metrolinx a assumé la responsabilité du Réseau GO. Si Metrolinx veut augmenter la fréquence du service de trains mais que les voies existantes ne sont pas suffisantes, il doit passer un marché avec CN ou CP (comme l'exige leur entente) pour construire de nouvelles voies réservées à son usage.

CN et CP ont réalisé de nombreux projets de construction pour le Réseau GO et Metrolinx, car ils possédaient la majorité des terres sur lesquelles circulent les trains GO. Au cours des cinq dernières années, Metrolinx a versé à CN et CP quelque 725 millions de dollars pour construire des voies et les moderniser. Ce montant représente environ 18 % des coûts globaux de construction engagés par Metrolinx pendant cette période.

Un processus d'approvisionnement distinct a été appliqué aux autres travaux de construction ferroviaire exécutés sur les terres de Metrolinx, comme décrit à la **section 2.2.3**.

Les contrats-cadres à long terme régissent l'exécution des projets de construction par les sociétés ferroviaires

Metrolinx a négocié un contrat-cadre à long terme à la fois avec CN et CP. Il a conclu deux contrats avec CN—un contrat-cadre d'exploitation et un contrat-cadre de construction—qui sont appliqués en fonction des travaux exécutés. Le contrat-cadre de construction énonce la méthode à utiliser pour calculer les coûts des projets de construction et superviser les projets. CP, à l'encontre de CN, a conclu un contrat d'exploitation du service de trains de banlieue avec Metrolinx, qui ne couvre pas les travaux de construction. Un contrat de construction distinct est négocié avec CP pour chaque projet.

Pour la construction d'une nouvelle voie ferrée, Metrolinx fournit ses besoins à chaque société ferroviaire, notamment la fréquence de la circulation des trains du Réseau GO sur la nouvelle voie. Ensuite, CN et CP préparent des estimations de coûts pour chaque projet. Les travaux débutent après que Metrolinx a approuvé le montant. Conformément aux contrats-cadres respectifs, Metrolinx peut inspecter les travaux exécutés par une société, mais celle-ci est responsable d'aménager des voies de bonne qualité qui répondent aux normes ferroviaires de Transports Canada.

Les projets peuvent être exécutés en utilisant une de deux approches : « prix fixe » ou « pièces et main-d'œuvre ». Aux termes des contrats-cadres, les projets de CN peuvent être exécutés selon l'une ou l'autre approche, tandis que les projets de CP sont presque toujours réalisés selon l'approche pièces et main-d'oeuvre.

- **Approche prix fixe ou montant forfaitaire :** Selon cette approche, CN propose à Metrolinx un prix fixe, ou un montant forfaitaire, pour construire les voies supplémentaires. En se basant sur ce prix, Metrolinx peut prévoir un budget suffisant pour le projet et atténuer le risque de dépassement de coûts. Il revient à CN d'exécuter le projet dans le montant forfaitaire proposé. S'il excède le budget, il doit assumer les coûts supplémentaires. Si

Figure 2 : Changement dans le pourcentage de voies* appartenant à Metrolinx depuis la création du Réseau GO

Source des données : Metrolinx

Année d'acquisition des voies	Acquisition de voies ferrées auprès de sociétés ferroviaires (% desacquisitions totales en 2014)	% de voies ferrées utilisées par Metrolinx qui lui appartiennent
1967–1999	–	0
2000	22	22
2007	8	30
2009–2011	23	53
2012–2014	26	79

* Les voies ferrées utilisées par Metrolinx couvrent une superficie de 430 km. Metrolinx utilise un autre tronçon de 70 km pour le service saisonnier d'été de Hamilton à Niagara. Le tronçon de 70 km n'est pas compris dans le tableau, car le parcours Hamilton-Niagara ne fait pas partie du service de banlieue quotidien de Metrolinx.

Figure 3 : Carte des voies appartenant* à Metrolinx, CN et CP

Source des données : Metrolinx

* La carte ne comprend pas le parcours Hamilton-Niagara de Metrolinx, car il est seulement exploité l'été et ne fait pas partie du service de banlieue quotidien.

cette approche est utilisée, il importe que Metrolinx négocie initialement un prix juste et raisonnable.

- **Approche pièces et main-d'oeuvre :** Avec cette approche, CN ou CP facture à Metrolinx tous les coûts de construction engagés. Cette approche convient mieux aux projets complexes, dont les coûts sont difficiles à estimer au préalable. Si cette approche est utilisée, il est important de vérifier, à tous les stades du projet, les factures, les heures de travail et la quantité de matériaux pour faire en sorte que Metrolinx paye seulement les frais pour les travaux réalisés pour ses projets.

2.2.2 Metrolinx sous-traite entièrement les projets non réalisés par CN ou CP selon le modèle traditionnel

Pour les projets qui ne sont pas réalisés sur des terrains de CN ou de CP, Metrolinx sous-traite à des entreprises externes la quasi-totalité des travaux d'un projet de construction : la conception, la construction et la supervision. Un avantage de la sous-traitance est que Metrolinx ne doit pas maintenir un effectif nombreux pour exécuter d'importants projets. Quoi qu'il en soit, la sous-traitance implique que Metrolinx exerce une surveillance efficace à toutes les phases d'un projet.

Metrolinx applique le modèle d'exécution des projets qu'a utilisé le Réseau GO depuis ses débuts en 1967. Metrolinx passe un marché à une entreprise pour élaborer la conception, puis un marché à une seconde entreprise pour construire le projet en conformité à la conception (appelé le « modèle traditionnel »). L'autre modèle d'exécution de projet, que le Ministère a employé pour 6 seulement des plus de 250 projets des cinq dernières années, consiste à passer un marché avec une seule entreprise pour concevoir et construire le projet.

Dans le modèle traditionnel, où l'entrepreneur en construction n'est pas responsable de la conception, Metrolinx exerce plus de contrôle, mais assume le risque de dépassement de coûts. D'après l'autre modèle, Metrolinx transfère en grande partie le contrôle et le risque de dépassement de coûts à l'entrepreneur.

Metrolinx engage des experts-conseils externes, qui sont des ingénieurs agréés, pour créer les conceptions de projets. La supervision est impartie à une équipe d'experts-conseils externe, qui est composée d'ingénieurs et d'autre personnel de construction. Metrolinx compte aussi du personnel qui peut surveiller certains projets, mais seulement pour quelques projets qui sont particulièrement complexes et dont l'échéancier est serré.

Processus suivi par Metrolinx pour engager des entrepreneurs

Pour les projets qui ne sont pas réalisés sur les terres de CN ou CP, Metrolinx engage des entrepreneurs en employant l'une de deux méthodes d'approvisionnement :

- **Entrepreneur préqualifié, le moins-disant :** Selon cette méthode, un appel d'offres est lancé seulement auprès des entrepreneurs préqualifiés, puis le moins-disant est retenu. Les entrepreneurs sont préqualifiés pour soumissionner les projets dont la taille et la complexité sont similaires à celles de projets qu'ils ont exécutés auparavant. Dans sa décision de préqualifier ou non un entrepreneur, Metrolinx évalue plusieurs facteurs, tels que ses processus d'assurance de la qualité et l'expérience de l'équipe qu'il propose pour le projet.
- **N'importe quel entrepreneur, le moins-disant :** Dans cette méthode, un appel d'offres est diffusé auprès de tous les entrepreneurs. Pour qu'un marché lui soit adjugé, l'entrepreneur doit être le soumissionnaire le moins-disant.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit des projets de construction dans le secteur des transports consistait à évaluer si Metrolinx avait adopté des politiques et procédures efficaces pour faire en sorte que :

- les entrepreneurs sont choisis en utilisant une approche concurrentielle, juste, ouverte et transparente, selon laquelle les marchés sont seulement adjugés aux soumissionnaires qualifiés, dans le respect des principes d'économie;
- l'on exerce une supervision suffisante des entrepreneurs durant la construction;
- la construction finale assure l'optimisation des ressources pour la population ontarienne.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères d'audit que nous appliquerions pour répondre à l'objectif de l'audit. La haute direction de Metrolinx a accepté notre objectif et nos critères d'audit. Les travaux d'audit se sont surtout déroulés de décembre 2015 à juillet 2016.

Dans la réalisation de notre travail, nous avons rencontré le personnel principal au siège de Metrolinx, où est exercée la surveillance des marchés de construction. Nous avons interviewé le personnel affecté à l'approvisionnement, à l'administration et à la surveillance des marchés de construction, et examiné les données et la documentation connexes, y compris les documents sur la qualité des travaux de construction effectués par les entrepreneurs. Nous avons également rencontré le personnel de Metrolinx prenant part aux activités de génie de la conception et examiné la documentation sur la conception des projets de construction. En outre, nous avons rencontré les employés de Metrolinx chargés d'administrer les garanties et de veiller à ce que les défaillances relatives aux projets soient réglées par l'entrepreneur après l'achèvement des travaux de construction.

Nous avons examiné un échantillon de projets de construction pour tirer nos conclusions dans certains domaines (tout au long de la **section 4**, nous indiquons où l'échantillonnage a été effectué en vue de la formulation de conclusions). Plus particulièrement, à la **section 4.2** (où nous discutons de la question consistant à savoir si Metrolinx empêche l'octroi de marchés futurs aux entrepreneurs en construction affichant un rendement médiocre), nous avons examiné si Metrolinx continuait d'adjuger des marchés à des entrepreneurs qui nous ont été signalés comme ayant eu un rendement médiocre dans le passé. Dans tous les autres domaines où un échantillonnage a été effectué, nous avons choisi les projets de manière aléatoire et examiné les données et la documentation connexes, et nous avons interviewé le personnel chargé des projets.

Nous avons contacté d'autres administrations pour acquérir une meilleure compréhension et obtenir des éléments de comparaison relativement à un certain nombre de volets de l'administration des marchés de construction et de la gestion de projet, notamment l'application de dommages-intérêts déterminés et l'assurance des entrepreneurs.

Nous avons demandé à la Division de la vérification interne de Metrolinx de nous fournir des rapports d'audit pertinents, mais elle n'avait publié aucun rapport à ce sujet.

4.0 Constatations détaillées de l'audit—Généralités

Les présentes *Constatations détaillées de l'audit—Généralités* s'appliquent à Metrolinx dans son ensemble et aux projets qu'il réalise conjointement avec des entrepreneurs autres que les Chemins de fer nationaux du Canada (CN) et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CP). La **section 5.0** présente nos constatations qui se rapportent uniquement à CN et CP.

4.1 Metrolinx ne remédie pas efficacement au piètre rendement des experts-conseils en aménagement

Les experts-conseils en aménagement engagés par Metrolinx sont des ingénieurs agréés qui possèdent généralement une expertise en conception de projets pour le secteur des transports. Metrolinx sous-traite la majorité de ce travail à près de 20 sociétés d'ingénierie et ne conçoit aucun projet à l'interne. Les experts-conseils en aménagement font appel à une équipe d'ingénieurs, qui comprend un architecte, un ingénieur en mécanique, un ingénieur en structure et un ingénieur civil. L'expert-conseil en aménagement élabore la conception du projet pour faire en sorte que les structures aménagées répondent aux exigences de Metrolinx et aux exigences réglementaires, tel le Code du bâtiment de l'Ontario. La conception est adjugée par appel d'offres ainsi que le marché de construction.

N'importe quel expert-conseil peut soumissionner les projets de Metrolinx. Les experts-conseils sont engagés en fonction d'un système d'évaluation, qui tient compte du prix de la soumission et d'autres facteurs qualitatifs (tels que l'expérience du personnel principal et le travail antérieur de l'expert-conseil).

4.1.1 Metrolinx impose rarement des sanctions aux experts-conseils dont la conception du projet renferme des erreurs

Puisque les entrepreneurs se fient aux aménagements conçus par les experts-conseils pour calculer le prix de leur soumission, ces aménagements doivent être exempts d'erreurs, sinon des dépassements de coûts considérables peuvent survenir durant la construction. Pourtant, Metrolinx impose rarement des sanctions aux experts-conseils en aménagement qui conçoivent des aménagements dont la construction est irréalisable, qui sont ambigus ou renferment des erreurs, surestiment la quantité de matériel nécessaire et omettent des spécifications. Non seulement il n'y a pas de conséquence pour les experts-conseils en aménagement, mais les dépassements de coûts peuvent être substantiels, comme nous l'avons noté. Dans l'ensemble, des dépassements de coûts de 23 % en moyenne, pour un montant total de 303 millions de dollars, sont survenus dans près de la moitié des projets de construction de Metrolinx au cours des 5 dernières années.

De toute évidence, des experts-conseils mêmes expérimentés peuvent commettre des erreurs dans leurs conceptions. Toutefois, les erreurs que nous avons relevées dénotent que l'expert-conseil n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable. Étant donné que Metrolinx essaie rarement de recouvrer les dépassements de coûts auprès des experts-conseils, ceux-ci sont peu encouragés à améliorer leur rendement. De plus, il peut être coûteux de corriger les erreurs durant les travaux de construction, car Metrolinx négocie de façon non concurrentielle avec l'entrepreneur engagé pour apporter les correctifs, et ce dernier peut ajouter un supplément de 20 % pour toutes les autorisations de modification, au titre des bénéfices et frais généraux. (Les normes de l'industrie prévoient l'inclusion de suppléments dans de telles situations, mais aucun montant n'est précisé.) Si la conception était exempte d'erreur, le prix payé par Metrolinx serait fondé sur la soumission la plus avantageuse.

Le personnel de Metrolinx nous a fait savoir qu'il arrive souvent que les aménagements proposés par les experts-conseils ne puissent être construits. Cela signifie que lorsque l'entrepreneur procède à la construction en conformité à la conception, il éprouve d'importants problèmes qui coûtent encore plus à Metrolinx.

Nous avons examiné un échantillon de dépassements de coûts dans les projets de Metrolinx afin de déterminer la proportion qui résultait d'erreurs et d'omissions de conception. La **figure 4** montre que Metrolinx a payé des coûts supplémentaires de 22,5 millions de dollars à la suite des erreurs et omissions de conception dans certains des projets examinés.

Figure 4 : Coûts supplémentaires engagés par Metrolinx en raison des erreurs et omissions commises par les experts-conseils en aménagement

Source des données : Metrolinx

Description du projet	Coûts de construction initiaux ($)	Coûts de construction supplémentaires imputables aux erreurs et omissions des experts-conseils en aménagement ($)	Coûts de construction supérieurs au budget (%)
Gare GO Exhibition Modernisation du quai et du tunnel existants, et installation d'un nouvel ascenseur	0[1]	4 324 000[2]	n/a[3]
Gare GO de Bloor et gare du service express Union-Pearson Construction de deux nouveaux quais pour le Réseau GO et le service express Union-Pearson	38 574 000	13 627 000	35
Station d'autobus d'Erin Mills Construction d'une station, d'une passerelle et de deux voies réservées aux autobus	16 535 000	1 282 000	8
Gare GO de Weston Construction d'un nouveau quai et modification du quai latéral temporaire	27 700 000	1 885 000	7
Couloir Stouffville Construction d'une deuxième voie entre les gares GO de Danforth et d'Unionville	51 249 000	1 010 000	2
Gare GO de West Harbour Construction d'une nouvelle gare pour l'extension du service dans le couloir Lakeshore Ouest	44 270 000	400 000	1
Total	**178 328 000**	**22 528 000**	**13**

1. Comme discuté à la **section 4.4.1**, ce projet n'a pas été construit. L'expert-conseil en aménagement a commis tellement d'erreurs et d'omissions que le marché de construction a été annulé.
2. Metrolinx a versé des paiements totalisant 4 324 000 $ à l'entrepreneur pour les travaux supplémentaires visant à relever toutes les erreurs commises par l'expert-conseil, ainsi que pour la résiliation du marché.
3. Puisque le marché a été annulé et qu'aucun coût de construction n'a été engagé, le pourcentage (%) ne s'applique pas.

Coûts supplémentaires engagés durant la construction résultant d'aménagements irréalisables proposés par les experts-conseils

Le personnel de Metrolinx nous a dit qu'un problème récurrent tient au fait que les aménagements des experts-conseils ne peuvent être construits. Donc, lorsque les entrepreneurs procèdent à la construction d'après la conception, ils éprouvent des problèmes majeurs.

Par exemple, dans le cadre d'un projet, l'expert-conseil avait conçu une chaufferie à une gare GO existante, sans cependant évaluer adéquatement les conditions de l'emplacement. Lorsque l'entrepreneur a commencé l'excavation, il a constaté un nombre supérieur de câbles et de fils souterrains à ceux indiqués sur le dessin technique. Bien qu'il soit normal de découvrir des câbles et des fils souterrains additionnels durant des travaux de construction, Metrolinx nous a informés que l'expert-conseil n'avait pas procédé à leur identification de manière adéquate, alors qu'on était en droit de s'attendre à ce qu'il le fasse dans les circonstances. Il a donc été impossible de construire la chaufferie à l'endroit prévu. Metrolinx a reconnu que l'aménagement n'était pas constructible et a résilié le marché avec l'entrepreneur en construction. Pourtant, afin de récupérer le marché, il avait déjà versé 2,6 millions à l'entrepreneur pour évaluer les

conditions souterraines. À l'annulation du marché, Metrolinx a payé 1,8 million de plus en indemnités de résiliation à l'entrepreneur (au moment de notre audit, il avait adjugé le travail à un autre entrepreneur après avoir tenu un nouvel appel d'offres). Les paiements versés à l'entrepreneur ont totalisé 4,4 millions de dollars, ce qui équivalut à 55 % de la valeur originale du marché de 8 millions. Metrolinx n'a pas cherché à recouvrer ce montant auprès de l'expert-conseil en aménagement et, dans les faits, lui a versé un montant additionnel de 766 000 $ pour procéder à une nouvelle conception du projet.

Coûts supplémentaires engagés durant la construction en raison des erreurs de conception commises par les experts-conseils

Nous avons observé que les experts-conseils commettent d'autres erreurs, comme une estimation erronée de la quantité de matériel nécessaire, ou produisent des conceptions vagues et ambiguës qui donnent lieu à des dépassements de coûts lors de la construction.

Dans un projet illustré à la **figure 4**, l'expert-conseil a commis de nombreuses erreurs qui ont haussé de 35 %, ou 13,6 millions, le budget du projet se chiffrant à 38,6 millions. Les erreurs comprenaient l'estimation fautive de la quantité de béton et d'acier et du nombre de câbles souterrains requis, ce qui a coûté 6,2 millions de plus. En outre, Metrolinx a payé un montant supplémentaire de 5,8 millions à l'entrepreneur pour engager d'autres travailleurs de la construction pour le chantier afin de respecter l'échéancier du projet (les travaux de construction ont été retardés en raison des correctifs que l'expert-conseil a dû apporter à sa conception). Au moment de notre audit, Metrolinx n'avait pas cherché à recouvrer les coûts supplémentaires découlant des erreurs commises par l'expert-conseil.

Coûts supplémentaires engagés durant la construction parce que l'expert-conseil n'avait pas conçu d'importants éléments de construction

Nous avons noté plusieurs cas où un expert-conseil en aménagement avait omis certaines spécifications. Il en a résulté des dépassements de coûts pour Metrolinx puisque les entrepreneurs n'avaient pas intégré le coût des éléments manquants au prix de leur soumission. Par exemple, dans un projet, l'expert-conseil avait omis de la conception l'installation d'un système de sécurité. Cette erreur a été constatée durant la construction, et Metrolinx a engagé des frais de 256 000 $ pour que les travaux soient exécutés.

Lors d'un autre projet, le travail de levé du chantier effectué par l'expert-conseil en aménagement laissait à désirer, car il n'avait pas déterminé le nombre de structures qui empiétaient sur le terrain de Metrolinx. Les emplacements sont normalement arpentés avant les travaux de construction afin de relever les structures d'empiétement qui doivent être enlevées avant la construction. Durant la construction cependant, l'entrepreneur a été surpris d'apprendre que les clôtures d'environ 30 résidences empiétaient sur le terrain de Metrolinx, qui n'avaient pas été relevées par l'expert-conseil en aménagement. Les travaux de construction ont été interrompus, et l'entrepreneur a dû informer les résidents des plans de construction de Metrolinx et coordonner l'enlèvement des clôtures. L'expert-conseil chargé de ce projet a aussi omis de nombreux arbres qui empiétaient sur le chantier de construction de Metrolinx. Le travail de consultation des résidents des maisons voisines et d'abattage des arbres a retardé le projet et a engendré des dépenses supplémentaires de 832 000 $ pour Metrolinx.

Metrolinx a le droit de recouvrer les dépassements de coûts imputables aux erreurs ou omissions de conception, mais ne l'a fait que rarement

Les marchés passés par Metrolinx avec les experts-conseils en aménagement l'autorisent à recouvrer le coût de leurs erreurs et omissions dans

le cadre d'un processus de réclamation auprès des sociétés d'assurance des experts-conseils. Nous avons constaté que Metrolinx n'avait cherché à recouvrer de tels coûts pour aucun des projets que nous examinés.

Lorsque nous avons demandé à Metrolinx s'il avait déjà tenté de recouvrer des coûts relativement à d'autres projets dans le passé, il nous a dit qu'il l'avait fait à une seule occasion.

RECOMMANDATION 1

Pour ne pas engager de coûts excessifs résultant des erreurs et omissions des experts-conseils, Metrolinx doit mettre en oeuvre des politiques et procédures pour examiner l'exactitude et la constructibilité des conceptions et vérifier si elles renferment l'ensemble des spécifications.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Metrolinx s'est appuyé dans le passé sur les compétences professionnelles des experts-conseils en aménagement retenus à la suite d'appels d'offres; au moyen d'une transformation des activités d'approvisionnement, nous avons élaboré un processus d'appels d'offres (c'est-à-dire un processus de demandes de prix admissibles) plus rigoureux qui met l'accent sur l'octroi des marchés en se fondant sur les qualifications (expérience antérieure pertinente, qualifications de chaque discipline de conception, nombre minimal d'années d'expérience), et les marchés sont adjugés à partir d'une évaluation des qualifications et du prix, pondérés à 75 % et à 25 % respectivement. En outre, on a eu aussi recours plus récemment à des marchés de conception-construction pour transférer le risque aux entrepreneurs.

Par ailleurs, Metrolinx met au point des processus pour soutenir la conformité en matière de conception, ce qui comprend la détermination et la documentation des cas de non-conformité (par exemple, les erreurs et les omissions). Ces processus permettront d'identifier les parties responsables de l'examen technique, de surveiller et d'encourager la cohérence des commentaires, de planifier des réunions de résolution des commentaires, et de documenter les résolutions convenues ainsi que de les auditer.

Nous prévoyons que ces processus de conformité en matière de conception seront mis en oeuvre d'ici février 2017.

RECOMMANDATION 2

En cas d'erreurs et d'omissions qui entraînent des coûts supplémentaires pour Metrolinx, celui-ci doit :

- recouvrer les coûts auprès de l'expert-conseil en aménagement concerné en prenant tous les moyens qu'il juge raisonnables, y compris une assurance-responsabilité civile professionnelle;
- tenir compte du rendement de l'expert-conseil en aménagement lors de l'attribution de marchés ultérieurs.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Si des erreurs ou des omissions sont repérées durant l'étape de la construction, Metrolinx collabore avec l'expert-conseil, l'entrepreneur et les avocats pour déterminer une résolution réaliste, rentable et rapide du problème. Dans certains cas, la résolution peut inclure le dépôt d'une réclamation au titre d'erreurs et d'omission pour que le fournisseur rembourse les coûts additionnels à Metrolinx. Ces efforts se poursuivent.

En cas de problèmes continus concernant des experts-conseils en aménagement, le nouveau système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF) documentera et signalera le rendement des fournisseurs aux fins d'une prise en compte dans le cadre des futurs appels d'offres. La mise en oeuvre du SGRF est presque

achevée. Les données produites par le système seront utilisées pour la première fois en vue de l'évaluation des soumissions à la fin de mars 2017. L'année suivante, les données du SGRF deviendront progressivement disponibles pour toutes les catégories de travail.

RECOMMANDATION 3

Afin d'évaluer tous les dépassements de coûts résultant des erreurs et omissions des experts-conseils en aménagement aux fins d'un recouvrement potentiel, Metrolinx doit mettre en oeuvre des politiques et procédures qui :

- permettent le suivi des dépassements de coûts;
- définissent clairement les rôles et responsabilités du personnel chargé du recouvrement des dépassements.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans le cadre de la gestion des budgets des projets et des coûts des marchés, les processus et les procédures seront améliorés afin que les changements des coûts de construction découlant d'erreurs de conception et d'omissions soient examinés, documentés et évalués en vue d'un recouvrement des coûts. Dans le cadre des procédures révisées, les rôles et les responsabilités seront définis pour assurer la détermination constante des coûts attribuables à des erreurs de conception et des omissions, ce qui permettra à l'organisation d'obtenir l'information requise pour faciliter le recouvrement de ces coûts.

4.1.2 Metrolinx ne traite pas efficacement avec les experts-conseils en aménagement qui ne respectent pas les échéanciers

Le non-respect des délais par les experts-conseils en aménagement comporte de sérieuses conséquences—l'ensemble du projet est retardé parce que les travaux de construction ne peuvent commencer avant que la conception soit finalisée. Toutefois, les marchés passés avec les experts-conseils en aménagement ne renferment aucune disposition relative au non-respect des échéances. La seule mesure que peut prendre Metrolinx contre les experts-conseils qui livrent leur aménagement en retard est de résilier le marché. De plus, Metrolinx ne tient pas compte des antécédents des experts-conseils dans le respect des délais d'exécution avant de les engager pour des projets ultérieurs.

Notre examen des dossiers de projets a révélé que certains experts-conseils en aménagement ne respectaient pas les délais, car leur équipe ne possédait pas l'expertise nécessaire ou ne comptait pas suffisamment de membres pour terminer le travail à temps.

Dans un projet, nous avons noté que la société-conseil en aménagement avait commis de nombreuses erreurs, qui démontraient qu'elle n'avait pas compris le projet ni ce qui était attendu d'elle. Metrolinx nous a informés que l'expert-conseil en aménagement devait produire une conception acceptable dans un délai maximal de 9 mois, alors qu'il avait pris 17 mois. Cela a grandement retardé la construction du projet. Metrolinx a relevé de nombreuses erreurs dans le travail de l'expert-conseil et a demandé qu'elles soient corrigées. Pourtant, dans son examen de la soumission finale de l'expert-conseil, il a remarqué que ce dernier n'avait pas apporté bon nombre des modifications demandées. Dans une lettre envoyée à la société-conseil, Metrolinx a précisé ce qui suit au sujet du rendement de l'expert-conseil :

> [*Traduction*]
> Metrolinx tient expressément à faire part de son insatisfaction concernant le rendement de *[expert-conseil X]* dans le cadre du projet. Nous estimons que la qualité de la conception, les problèmes de coordination et la longue résolution des problèmes associés au projet ont causé des retards déraisonnables et engendré une confusion. Depuis le début des travaux de construction, une multitude de révisions ont été

apportées à la conception de *[expert-conseil X]*, qui sont imputables au processus de contrôle de la qualité mal géré. Ces problèmes récurrents ont causé des retards et ont augmenté les coûts, ce que Metrolinx estime inacceptable. La modernisation de la gare s'inscrit dans un projet bien en vue, dont l'échéancier est serré, qui doit faire l'objet d'une gestion de niveau professionnel. Nous constatons à regret qu'une gestion à ce niveau n'est pas exercée.

Dans un autre projet portant sur la construction de nouveaux quais de gare, nous avons noté que l'expert-conseil en aménagement avait raté les échéances et retardé le projet, dont l'achèvement a pris neuf mois au lieu de cinq. Le personnel de Metrolinx a précisé que les retards ont surtout résulté de la désorganisation au sein de la société-conseil, qui n'a pu garantir la disponibilité de ses ingénieurs pour mener à terme la conception. Durant la période de six mois du projet, l'expert-conseil n'a pas répondu à de nombreux courriels et appels téléphoniques de Metrolinx. De plus, durant tout le projet, l'expert-conseil a fourni les dessins techniques par bribes. Faute d'une conception achevée, l'entrepreneur engagé par Metrolinx n'a pu commander le matériel de construction spécialisé, dont le délai de livraison était long.

Répétons que dans ces deux projets, et d'autres projets que nous avons examinés, malgré que les experts-conseils en aménagement n'aient pas fourni un service professionnel en temps opportun, Metrolinx ne les a pas tenus financièrement responsables.

RECOMMANDATION 4

Pour ne pas retarder les projets de construction en raison du non-respect des échéanciers par les experts-conseils en aménagement, Metrolinx doit :

- ajouter des dispositions aux marchés afin de pouvoir imposer des sanctions aux experts-conseils peu performants, qui ne respectent pas les échéanciers des projets;
- mettre en oeuvre un système dans lequel les antécédents en matière de respect des délais des experts-conseils sont pris en compte avant de les engager pour des projets ultérieurs.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et y donne suite en mettant en oeuvre un système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF) qui fournira une rétroaction régulière et opportune sur le respect des délais par les experts-conseils, et qui offrira un fondement défendable et documenté pour évaluer leur aptitude à soumissionner à l'égard de projets futurs. Les données produites par le système seront utilisées pour la première fois en vue de l'évaluation des soumissions à la fin de mars 2017. L'année suivante, les données du SGRF deviendront progressivement disponibles pour toutes les catégories de travail.

Par ailleurs, Metrolinx examinera l'ajout de dispositions aux marchés qui lui permettront d'imposer des sanctions aux experts-conseils peu performants, qui ne respectent pas les échéanciers des projets.

4.2 Metrolinx exclut rarement les entrepreneurs en construction peu performants des marchés futurs

Même lorsqu'un entrepreneur a donné un mauvais rendement dans les projets passés de Metrolinx, celui-ci en fait peu pour l'empêcher de participer à des projets ultérieurs. Un entrepreneur peut accuser constamment des retards dans l'exécution des travaux, ne pas réaliser le projet en conformité à la conception approuvée, ni respecter les règlements de sécurité ou remédier aux manquements dans les délais fixés—pourtant, Metrolinx retient à nouveau cet entrepreneur pour des projets ultérieurs s'il est le moins-disant. Metrolinx tient rarement compte

des références d'un entrepreneur et de son rendement antérieur dans ses décisions d'attribution de marché.

De même, une fois que Metrolinx a inscrit un entrepreneur à son répertoire d'entrepreneurs préqualifiés, il n'effectue pas d'évaluations ultérieures pour déterminer si son rendement est toujours acceptable.

Nous avons constaté que Metrolinx continue d'attribuer des projets de construction à plusieurs entrepreneurs qui ont donné un mauvais rendement par le passé.

4.2.1 Metrolinx a attribué 22 projets ultérieurs à un entrepreneur dont le rendement avait été jugé insatisfaisant en 2009

En 2009, Metrolinx a envoyé une lettre de défaut à un entrepreneur parce que ses travailleurs de la construction ne s'étaient pas présentés sur le chantier pendant plusieurs semaines. (Ces lettres sont seulement émises lorsqu'un entrepreneur n'a pas fait de tentative pour remédier à de graves problèmes.) Malgré cela, Metrolinx a depuis attribué à cet entrepreneur 22 autres projets, totalisant 90 millions de dollars. Nous avons examiné un échantillon de ces projets et constaté que l'entrepreneur avait continué d'afficher un rendement médiocre relativement à certains des projets.

En 2012, par exemple, l'entrepreneur a installé plusieurs pièces de substitution de matériel et de matériaux de construction qui n'avaient pas été approuvées dans le marché. Même si les entrepreneurs sont tenus de faire examiner et approuver toutes les substitutions par Metrolinx, afin d'assurer leur conformité aux spécifications, cet entrepreneur ne l'a pas fait.

- Dans un cas, l'entrepreneur a utilisé du béton non aéré pour la base du quai de la gare, contrairement aux spécifications (le béton aéré renferme des milliards de bulles d'air microscopiques qui permettent l'expansion de l'eau emprisonnée dans le béton en période de gel). Lorsque le personnel de Metrolinx a appris qu'un béton de qualité inférieure avait été utilisé, il a décidé de l'accepter parce qu'il aurait fallu trop de temps à l'entrepreneur pour le remplacer, ce qui aurait retardé encore plus le projet. Ce béton peut nécessiter un entretien anticipé à l'avenir, car il est plus probable qu'il se fissure que le béton aéré prévu dans les spécifications.
- Dans un autre cas, cet entrepreneur a installé un appareil distributeur de diesel de qualité inférieure même s'il entraînait un risque en matière de sécurité (dans ce cas, en raison du risque pour la sécurité, Metrolinx a exigé de l'entrepreneur qu'il le remplace par le matériel spécifié).

Premièrement, des substitutions non approuvées ne devraient pas avoir lieu parce qu'elles sont contraires aux conditions du marché conclu par Metrolinx avec l'entrepreneur et, si elles sont inadéquates, elles peuvent causer des retards considérables en attendant qu'on y remédie. En outre, il existe un risque que les substitutions ne soient pas repérées—ce qui peut faire hausser les coûts de Metrolinx ou poser un risque pour la sécurité à l'avenir.

Malgré que cet entrepreneur ait effectué de nombreuses substitutions non approuvées, un autre marché lui a été attribué en 2013. Dans le cadre de ce projet d'une valeur de 9 millions de dollars, l'entrepreneur n'a pas redressé dans les délais fixés environ 25 manquements dans ses travaux de construction. Metrolinx accorde généralement un délai de 30 à 90 jours, mais il a fallu 6 mois à l'entrepreneur. L'un des manquements était l'omission d'installer une caméra et un système de surveillance fonctionnel dans une gare du Réseau GO. L'absence de système fonctionnel durant cette période a posé un risque de sécurité pour les navetteurs utilisant cette gare.

Metrolinx permet toujours à cet entrepreneur de soumissionner les marchés.

4.2.2 Metrolinx a adjugé le marché de la phase 2 du projet de la passerelle de Pickering à l'entrepreneur ayant réalisé la phase 1, même si son rendement était déplorable

L'entrepreneur retenu pour la phase 1 de la construction de la passerelle pour piétons au-dessus de l'autoroute 401 à Pickering a donné un rendement tellement mauvais que le personnel de Metrolinx a assumé une grande partie de son travail. Metrolinx l'a pourtant engagé pour la phase 2, parce qu'il était le soumissionnaire le moins-disant. Durant la phase 2, cet entrepreneur a gravement endommagé la passerelle. Néanmoins, Metrolinx lui a versé la quasi-totalité du montant de 8 millions prévu au marché. Nous avons constaté qu'après que l'entrepreneur eut affiché un rendement médiocre aux phases 1 et 2, Metrolinx lui a quand même adjugé un marché relatif à un autre grand projet évalué à 39 millions de dollars.

La passerelle est un ouvrage marquant, qui permet aux piétons de franchir les 14 voies de l'autoroute 401 entre la gare GO de Pickering et le projet d'aménagement évolutif au centre-ville de Pickering. La phase 1 du projet a comporté la construction de la passerelle et des cages d'escalier, tandis que durant la phase 2, le matériau de parement extérieur a été installé sur la passerelle. D'après le site Web de la Ville de Pickering, la passerelle devait constituer un point de repère emblématique et lumineux aux bornes des régions de Pickering et de Durham.

Phase 1 : Inexpérience flagrante en construction de ponts de l'entrepreneur

La construction de passerelles et de cages d'escalier devrait être relativement simple pour un entrepreneur expérimenté, pourtant l'entrepreneur auquel les travaux ont été confiés a produit du travail médiocre. Par conséquent, le personnel de Metrolinx a pris la relève et a assumé la gestion de bon nombre des responsabilités pour ce projet de 19 millions de dollars.

Par exemple, l'entrepreneur n'avait aucune expérience en installation de poutres triangulées de pont (soit l'armature métallique constituant la composante de base d'un pont), compétence à laquelle on peut s'attendre d'un entrepreneur en construction de pont. De fait, cet entrepreneur a installé une des poutres sens dessus dessous. Voyant cela, le personnel du projet de Metrolinx a assumé la gestion de l'installation des poutres, même si cette activité relevait clairement de la responsabilité de l'entrepreneur. Le personnel de Metrolinx a aussi assuré la gestion auprès du fournisseur des poutres et des sous-traitants associés, s'est occupé de la livraison des poutres, a vu à la fermeture de l'autoroute 401 pendant l'installation, et a géré d'autres aspects liés à la circulation routière. Il a aussi retenu les services d'une entreprise de transport pour livrer les poutres au chantier, toutes fonctions que l'entrepreneur devait exécuter. Quoi qu'il en soit, l'entrepreneur a touché le montant intégral du marché : 19 millions de dollars.

Phase 2 : L'entrepreneur a décroché le marché malgré son rendement médiocre, puis a endommagé la passerelle

Même si Metrolinx était au courant de l'inexpérience de l'entrepreneur, de son manque de conscience professionnelle et de son incapacité à améliorer son rendement, il ne lui a pas interdit de soumissionner la phase 2 du projet. Parce que son prix de soumission était le plus bas, Metrolinx lui a attribué le marché de la seconde phase des travaux.

Encore une fois, l'entrepreneur a donné un mauvais rendement—à un point tel que Metrolinx a finalement résilié le marché, mais seulement après que l'entrepreneur ait grandement endommagé la passerelle. Les travailleurs avaient soudé incorrectement certains composants métalliques, puis de grandes pièces métalliques se sont effondrées sur les grandes surfaces vitrées. Un expert en verrerie retenu par la suite par Metrolinx a fait savoir que 87 % du verre était endommagé et a recommandé

de le remplacer. Metrolinx estime que les réparations lui coûteront environ un million de dollars.

Metrolinx a aussi constaté que l'entrepreneur avait construit la cage d'escalier incorrectement à la phase 1. Puisque la cage était trop large, le matériau de parement se serait fendu si l'entrepreneur l'avait étiré pour la recouvrir. L'entrepreneur n'a pas réparé la cage d'escalier et, au moment de notre audit, le problème n'avait pas été réglé. Metrolinx travaillait avec une société d'ingénierie pour concevoir une solution rentable pour la cage d'escalier, dont il assumerait les frais. La **figure 5** montre la conception de la passerelle emblématique et la passerelle qui est en place aujourd'hui à cause des erreurs de construction de l'entrepreneur.

Metrolinx a résilié le marché avec l'entrepreneur, même si les travaux liés aux escaliers n'étaient pas terminés. Il a signé une entente de règlement et a versé à l'entrepreneur 99 % du montant initial du marché chiffré à 8 millions de dollars.

Nous avons constaté qu'après que l'entrepreneur eut affiché un rendement médiocre aux phases 1 et 2 de ce projet, Metrolinx lui a attribué un autre projet d'une valeur de 39 millions de dollars.

Par la suite, Metrolinx a décidé de ne pas confier de travaux à cet entrepreneur pour quelques autres projets (pour lesquels il était le moins-disant). Metrolinx a estimé que cet entrepreneur n'était pas qualifié pour exécuter les travaux en raison de son mauvais rendement antérieur. Nous discutons de nos préoccupations à ce sujet à la **section 4.2.3** ci-dessous.

4.2.3 Metrolinx n'a pas mis en place un processus pour exclure les entrepreneurs peu performants des marchés futurs

Même s'il est rare que Metrolinx disqualifie des entrepreneurs pour un rendement médiocre, nous avons constaté que, dans le cas discuté à la **section 4.2.2**, il l'avait fait parce qu'il estimait qu'il disposait d'une documentation suffisante pour étayer au besoin sa décision, s'il advenait que l'entrepreneur intente une action en justice contre lui, ce qui s'est effectivement produit. Metrolinx nous a informés que le fardeau de la preuve est si élevé qu'il ne peut demander à son personnel de documenter de façon aussi détaillée les cas de mauvais rendement pour tous les projets.

Outre la disqualification de l'entrepreneur discutée à la **section 4.2.2**, Metrolinx nous a informés qu'il avait disqualifié un seul autre entrepreneur pour des problèmes de rendement au cours des 18 derniers mois. Au moment de notre audit, les entrepreneurs ayant eu des problèmes de rendement dans le passé (y compris l'entrepreneur discuté à la **section 4.2.1** qui affichait un rendement médiocre depuis 2009) pouvaient continuer de soumissionner pour des marchés de Metrolinx, parce que celui-ci n'a pas mis en place de processus pour identifier les entrepreneurs peu performants lorsqu'il prend une décision concernant l'octroi d'un marché. Par conséquent, les entrepreneurs profitent de cette situation et maintiennent leur mauvais rendement en toute impunité.

Figure 5 : Conception de la passerelle pour piétons emblématique de Pickering et passerelle existante
Source des données : Metrolinx

Rendu graphique de l'esplanade Nord près de la passerelle pour piétons de Pickering montrant le parement original, dont la construction devait prendre fin en 2013.

Photographie de l'esplanade Nord près de la passerelle pour piétons de Pickering au moment de notre audit (septembre 2016).

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les entrepreneurs connus pour leur mauvais rendement ne compromettent pas à l'avenir l'achèvement et la sécurité des projets de Metrolinx, celui-ci doit adopter des politiques et procédures afin de :

- conserver les renseignements sur le rendement des entrepreneurs dans un système centralisé;
- tenir compte de ce rendement dans les décisions qu'il prend concernant l'octroi de marchés futurs.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et convient du fait qu'il importe de gérer les cas d'entrepreneurs qui ont posé des risques pour la sécurité dans le passé. Metrolinx a commencé à mettre en oeuvre un processus pour régler cette question, qui comprend une procédure améliorée de vérification des références, et d'autres activités sont en cours pour donner suite aux recommandations. En janvier 2015, Metrolinx a entrepris la mise en oeuvre de son système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF). Celui-ci évalue le rendement fourni par les entrepreneurs relativement aux marchés actuels et génère des cotes de rendement individuelles qui seront incluses dans l'évaluation des soumissions futures afin d'inciter les fournisseurs à s'améliorer continuellement et d'influencer l'adjudication des marchés futurs. Les données produites par le système seront utilisées pour la première fois en vue de l'évaluation des soumissions à la fin de mars 2017. L'année suivante, les données du SGRF deviendront progressivement disponibles pour toutes les catégories de travail.

En outre, Metrolinx travaille de manière proactive à s'assurer que les entrepreneurs offrent un rendement satisfaisant en matière de sécurité en mettant en oeuvre le programme de certificat de reconnaissance (CR) à titre d'exigence obligatoire pour tous les marchés de construction. Le CR constitue une norme de sécurité de pointe de l'industrie qui permet de s'assurer que l'entrepreneur a mis en place un système complet de gestion de la santé et de la sécurité.

4.3 Metrolinx n'impose pas de sanction aux entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité durant la construction

Metrolinx ne tient pas compte des contraventions aux règlements de sécurité commises par les entrepreneurs durant la construction lorsqu'il attribue des marchés futurs. Même lorsque les entrepreneurs n'ont pas assuré de conditions sécuritaires sur les chantiers, ce qui a causé des problèmes de sécurité pour le public et les travailleurs, Metrolinx ne prend aucune sanction à l'endroit des fautifs.

Il revient au ministère du Travail d'établir des règlements de sécurité en milieu de travail ainsi que des normes de sécurité (sous le régime de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*), que doivent respecter les entrepreneurs lors de l'exécution des travaux de construction. Les règlements énoncés dans la Loi régissent des questions comme le type d'équipement de protection qui doit être porté, la marche à suivre pour ériger les échafaudages, et les mesures à prendre pour la réalisation des travaux dans les zones publiques. Il incombe aux entrepreneurs de respecter les normes de sécurité.

Toutefois, Metrolinx est indirectement responsable du maintien en tout temps d'un milieu de travail sécuritaire dans le cadre de ses projets. Pour ce faire, il vérifie périodiquement les chantiers de construction pour s'assurer que les entrepreneurs se conforment à tous les règlements de sécurité. Metrolinx a vérifié 25 différents projets au cours des trois dernières années. Dans chacun des 25 projets, le personnel de Metrolinx a relevé des cas où les entrepreneurs n'avaient pas respecté les règlements

et procédures de sécurité. Les contraventions suivantes étaient souvent commises :

- *Les matériaux inflammables ne sont pas correctement entreposés et étiquetés :* Dans trois projets, les entrepreneurs avaient entreposé des matériaux hautement inflammables, tels que l'essence et le diesel, dans des contenants non réglementaires et n'avaient pas affiché de signalisation, par exemple « Défense de fumer ». Cela accroît le risque d'incendie ou d'explosion lorsque les travailleurs fument trop près des matériaux inflammables.
- *Les échafaudages sont incorrectement érigés :* Trois audits visant deux différents projets ont révélé que les entrepreneurs avaient incorrectement érigé les échafaudages, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas installé de clôture ou de garde-fou et n'avaient pas fixé correctement toutes les pièces d'échafaudage. Les travailleurs de la construction risquent de se blesser s'ils tombent des échafauds.
- *Les chantiers de construction ne sont pas clôturés :* Dans un projet, le personnel de Metrolinx a remarqué qu'un chantier de construction n'avait pas été clôturé et le public y avait accès. Puisque le chantier se trouvait au centre d'une gare GO, une clôture de 1,8 mètre de haut aurait dû le séparer des zones publiques.

Dans chacun de ces cas, Metrolinx nous a informés qu'à sa demande, l'entrepreneur avait mis fin sur-le-champ à son comportement non sécuritaire; nous avons toutefois constaté qu'aucun audit de suivi n'avait été effectué pour déterminer si l'entrepreneur continuait de contrevenir aux règlements de sécurité, et qu'il n'y avait eu aucune conséquence pour l'entrepreneur à la suite de son comportement non sécuritaire. Même si ces infractions à la sécurité n'ont entraîné aucune blessure, nous avons constaté que des manquements similaires à la sécurité dans d'autres projets ont causé des blessures au public ou aux travailleurs, notamment les suivantes :

- Pendant que des travailleurs pratiquaient des excavations ordinaires, une conduite de gaz a été perforée parce que les conduites n'étaient pas étiquetées correctement ni manipulées en conformité aux règlements. L'incident a causé une fuite de gaz entraînant un risque d'incendie ou d'explosion.
- Une pièce d'échafaudage est tombée dans la rue et a frappé un véhicule, car les pièces n'avaient pas été érigées et fixées correctement.
- Un piéton a pénétré par mégarde sur un chantier de construction, puis est tombé. Ce chantier, même s'il se trouvait au milieu d'une gare GO, n'était pas clôturé correctement et était accessible au public.

Metrolinx est conscient de ces manquements à la sécurité, et les entrepreneurs fautifs continuent d'exécuter des travaux pour son compte sans encourir d'amende ou d'autres conséquences.

Nous sommes au fait que Metrolinx exige que ses entrepreneurs soient titulaires d'un certificat de reconnaissance confirmant qu'ils ont mis en place un système complet de gestion de la santé et de la sécurité. Or, même si un entrepreneur détient un tel certificat, cela ne constitue pas toujours une garantie qu'il mène ses activités conformément aux conditions du certificat.

Nous avons demandé à Metrolinx s'il avait empêché des entrepreneurs ayant déjà contrevenu aux règlements de sécurité de soumissionner pour des projets futurs au cours des cinq dernières années, et il nous a répondu qu'il l'avait fait à une seule occasion.

RECOMMANDATION 6

Pour atténuer le risque que les manquements à la sécurité commis par les entrepreneurs compromettent la sécurité des travailleurs et du public, Metrolinx doit mettre en oeuvre des politiques et des procédures pour traiter tous les cas de manquement à la sécurité constatés durant les audits de sécurité et tous les incidents de sécurité :

- en exigeant que les entrepreneurs élaborent des plans de redressement pour s'assurer que

les cas de manquement à la sécurité ou les incidents de sécurité ne se reproduisent pas;
- en effectuant des audits de suivi pour déterminer si les plans de redressement ont été mis en oeuvre;
- en tenant compte à l'avenir des manquements à la sécurité et des incidents de sécurité fréquents ou graves, au moyen de son système de gestion du rendement des entrepreneurs, avant d'adjuger des marchés aux entrepreneurs.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et renforcera son processus d'audit en exigeant l'exécution d'un suivi pour tous les audits de sécurité. La sécurité est l'une des principales priorités de Metrolinx, et nous n'avons aucune tolérance pour les cas de manquement à la sécurité. Metrolinx a établi un programme de gestion de la sécurité des travaux de construction qui comprend une formation en sécurité obligatoire pour tous les travailleurs, y compris ceux des sous-traitants, qui exécutent des travaux de construction sur les couloirs ferroviaires. Plus de 20 000 travailleurs ont été formés, et les violations des règles de sécurité peuvent entraîner une révocation de l'autorisation de travailler sur des projets de Metrolinx.

Metrolinx intègre diverses mesures de redressement dans ses marchés, y compris des exigences strictes en vue de remédier aux problèmes lorsqu'il survient des manquements à la sécurité. Prises ensemble, ces modalités contractuelles réduisent le risque de violations des règles de sécurité en faisant en sorte que l'entrepreneur respecte toutes ses obligations en matière de sécurité. La conformité est actuellement surveillée au moyen d'audits périodiques sur place. Or, lorsque des manquements à la sécurité ou des incidents de sécurité surviendront à l'avenir, les entrepreneurs seront tenus d'élaborer des plans de redressement, et Metrolinx procèdera à des audits de suivi et documentera leurs résultats pour vérifier que les plans ont été mis en oeuvre.

Metrolinx a presque achevé la mise en place d'un nouveau système de gestion du rendement des fournisseurs, qui tiendra compte du rendement antérieur en matière de sécurité et influera sur l'octroi des marchés futurs. Durant l'évaluation de chaque soumission, les références seront examinées et les commentaires concernant la sécurité seront pris en compte. La mise en oeuvre des éléments additionnels du programme fondés sur le système sera menée à terme d'ici mars 2017.

4.4 L'exécution tardive des travaux par les entrepreneurs en construction entraîne des coûts supplémentaires pour Metrolinx et nuit aux navetteurs

Metrolinx ne traite pas les problèmes causés par les experts-conseils en aménagement qui achèvent les conceptions en retard, et n'impose pas de sanction aux entrepreneurs qui ne respectent pas les échéanciers, malgré les coûts substantiels qu'il engage à cause de l'achèvement tardif des projets par les entrepreneurs.

L'un des outils utilisés couramment dans l'industrie de la construction pour inciter les entrepreneurs à exécuter les projets dans les délais fixés est l'imposition de pénalités financières, comme des dommages-intérêts déterminés, lorsqu'ils livrent les travaux en retard. Les dommages-intérêts déterminés consistent en une estimation des frais estimatifs qu'une organisation engagera si l'entrepreneur contrevient à des modalités du marché—par exemple, dans le cas où un entrepreneur achève les travaux en retard, l'organisation doit engager des coûts additionnels relatifs aux montants supplémentaires versés aux experts-conseils pour superviser l'entrepreneur. Par conséquent, si l'entrepreneur achève un projet en retard, et que Metrolinx a prévu l'imposition de dommages-intérêts déterminés

dans ses marchés, celui-ci peut recouvrer les montants qui sont précisés dans le marché concerné. Contrairement à d'autres pénalités et amendes, les dommages-intérêts déterminés sont exécutoires, c'est-à-dire que les tribunaux peuvent retenir ces montants si l'entrepreneur conteste les amendes dans un recours en justice, pourvu que le montant soit une estimation raisonnable des dommages subis et qu'on puisse déterminer que l'entrepreneur est responsable du retard.

Les dommages-intérêts déterminés représentent une solution simple pour favoriser l'exécution des travaux en temps opportun par les entrepreneurs, et constituent une pratique courante de l'industrie. Par exemple, ils sont utilisés en Ontario par le ministère des Transports, ainsi que dans d'autres administrations nord-américaines par les commissions de transport en commun de certaines municipalités, telles que Chicago, New York et Washington (D.C.).

Nous avons noté que Metrolinx n'inclut pas de clause type sur les dommages-intérêts déterminés dans tous ses marchés, mais qu'il le fait plutôt en fonction de chaque cas.

4.4.1 Metrolinx engage des coûts importants en raison des retards qu'accusent les entrepreneurs dans les projets

Durant notre audit, nous avons examiné plusieurs projets qui ont été achevés plus tard que prévu. Dans l'ensemble, les retards étaient imputables aux entrepreneurs qui ne respectaient pas les calendriers des projets. La **figure 6** montre des exemples de coûts supplémentaires engagés par Metrolinx à la suite des retards accumulés par les entrepreneurs. (Certains retards découlaient de facteurs indépendants de la volonté des entrepreneurs, comme la réception tardive des permis de construire des autorités compétentes. Les retards de ce genre sont exclus de la **figure 6**.)

Dans les projets que nous avons examinés, les dommages-intérêts déterminés étaient absents des modalités contractuelles. Par conséquent, Metrolinx ne pouvait imposer une pénalité financière aux entrepreneurs pour une exécution tardive des travaux, bien qu'il ait dû payer des coûts additionnels importants en raison de retards attribuables à des entrepreneurs.

Nous avons demandé à Metrolinx pourquoi il n'incluait pas de clauses relatives aux dommages-intérêts déterminés dans tous ses marchés. Il nous a informés qu'il n'appliquait pas de dommages-intérêts, car il s'agit seulement d'un montant estimatif qui est établi au début du projet, et il préfère recouvrer les coûts réels qu'il a engagés. Il nous a dit que les coûts réels sont habituellement supérieurs à l'estimation initiale (des facteurs peuvent intervenir dans ces coûts, comme la perte de revenus qui n'est pas prise en compte dans les dommages-intérêts estimatifs).

Metrolinx nous a informés qu'il préférait recouvrer les coûts réels en poursuivant les entrepreneurs. Toutefois, il n'a jamais intenté de poursuites pour recouvrer les coûts qu'il a payés à cause des retards des entrepreneurs. Pour un seul des neuf projets que nous avons examinés, nous avons constaté que Metrolinx avait tenté de recouvrer une partie de la valeur réelle des dommages subis. Il ne l'a pas fait en poursuivant l'entrepreneur, mais plutôt en négociant avec lui. Dans le projet lié aux installations de ravitaillement de carburant de Lincolnville, Metrolinx a recouvré 230 000 $ du montant total de 585 000 $ en frais supplémentaires (la tranche restante de 355 000 $ a été assumée par Metrolinx).

Exemples de retards causés par les entrepreneurs

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les entrepreneurs ne respectent pas les échéanciers, dont en voici deux exemples :

- **Aucune activité sur le chantier de construction :** Dans un projet, l'entrepreneur a accumulé un retard de près d'un mois parce que les travailleurs ne s'étaient pas présentés au

Figure 6 : Coûts supplémentaires engagés par Metrolinx en raison des retards causés par les entrepreneurs[1]
Source des données : Metrolinx

Description du projet	Nombre de mois de retard imputable à l'entrepreneur	Budget initial des services de supervision ($)	Coûts supplémentaires au titre des services de supervision des experts-conseils imputables aux retards ($)	Coûts de supervision supérieurs au budget (%)
Installation de ravitaillement en carburant de Barrie Construction et installation de nouveaux systèmes de ravitaillement en carburant pour trains	6	97 000	153 000	158
Gare Go de Burlington Construction d'une nouvelle gare pour accueillir le nombre accru de passagers et réduire l'encombrement	24	193 000	501 000	260
Gare Go de Clarkson Construction d'un stationnement intérieur multiniveau pour combler le manque criant de places	12	180 000	104 000	58
Installation de ravitaillement en carburant de Lincolnville Construction et installation de nouveaux systèmes de ravitaillement en carburant pour trains et autobus	25	218 000	355 000[2]	163
Gare Go de Malton Construction d'un nouveau hall d'entrée pour la gare et d'autres travaux d'amélioration de l'accessibilité du quai	14	151 000	361 000	239
Gare GO de Maple Construction de plusieurs travaux d'amélioration de la gare	4	43 000	54 000	126
Gare GO de Mount Pleasant Construction d'un parc de stationnement pour combler le manque criant de places	4	169 000	54 000	32
Gare Go de Pickering Construction d'un stationnement intérieur multiniveau pour combler le manque criant de places	7	299 000	495 000	166
Total		**1 350 000**	**2 077 000**	
Moyenne				**150**

1. Les montants comprennent seulement les coûts supplémentaires payés aux experts-conseils pour superviser le travail de l'entrepreneur (ils excluent les taxes). Metrolinx nous a informés qu'il engage d'autres coûts lorsque les projets sont livrés en retard, telles les pertes de revenus qui sont difficiles à estimer.
2. Comme discuté à la **section 4.4.1**, les coûts supplémentaires pour ce projet se chiffraient à 585 000 $. Metrolinx a recouvré 230 000 $ de l'entrepreneur, et a assumé le solde de 355 000 $.

travail. Premièrement, il y a eu des retards de mobilisation, puis les matériaux de construction livrés sur le chantier n'ont pas été utilisés et n'ont pas été installés pendant plusieurs jours. L'entrepreneur a aussi retardé l'installation d'une paroi, qui était cruciale pour respecter l'échéancier du projet. En raison du nombre de jours d'inactivité sur ce chantier, le coussin de sécurité prévu dans l'échéancier du projet pour les conditions météorologiques et d'autres imprévus a été utilisé.

- **Incapacité à gérer d'importants projets :** L'entrepreneur dans un autre projet a été incapable de gérer le personnel et le calendrier

lorsque des modifications étaient apportées au projet. Il est normal que les projets de construction soient modifiés, et les entrepreneurs doivent fournir rapidement des devis et faire les changements en temps opportun. Selon les chargés de projet, l'entrepreneur prenait beaucoup de temps pour présenter les devis et proposait rarement des échéanciers qui auraient permis à Metrolinx de formuler des solutions pour combler les retards. Lors de l'évaluation du rendement de cet entrepreneur à la fin du projet, il a obtenu une cote de 2 sur 9 pour sa capacité à respecter le calendrier; une cote de 3 sur 9 pour sa capacité d'organisation durant le projet; et une cote de 3 sur 9 pour sa capacité à gérer les changements et à y réagir.

4.4.2 Les retards causés par les entrepreneurs ont retardé les améliorations du service dont ont grandement besoin les navetteurs

En plus de hausser les coûts de Metrolinx, les retards imputables aux entrepreneurs peuvent aussi nuire aux navetteurs du Réseau GO. Dans les projets examinés, les navetteurs à deux différentes gares GO ont été contrariés parce que l'entrepreneur accusait beaucoup de retard dans la construction de deux stationnements intérieurs (le même entrepreneur avait été engagé pour construire les deux stationnements). Pendant six mois et un an respectivement, il y avait un nombre insuffisant de places de stationnement pour tous les navetteurs à ces deux gares GO.

À une gare, un stationnement devait être construit pour combler le manque criant de places, à un point tel que les clients du Réseau GO se garaient parfois sur les trottoirs. L'entrepreneur devait construire un stationnement multiniveau d'une capacité de 1 500 automobiles. Cependant, en raison de l'important retard qu'il a accusé, Metrolinx a ouvert les deux étages inférieurs pendant que l'entrepreneur poursuivait la construction sur les étages supérieurs. Durant cette période, seulement 700 places étaient disponibles sur les 1 500 places prévues et nécessaires à la gare GO. En fin de compte, l'entrepreneur a achevé le projet avec un an de retard, et pendant toute cette période, les clients n'avaient pas accès aux ascenseurs.

À la seconde gare GO, l'entrepreneur a accusé un retard de près de six mois dans la construction d'un stationnement intérieur pour 1 200 automobiles. Les navetteurs ont été obligés de se garer dans les parcs de stationnement publics. Après un retard de six mois, l'entrepreneur a pris deux mois de plus pour achever la passerelle reliant le stationnement à la gare GO. Au cours de cette période, les navetteurs ont dû utiliser un autre itinéraire et franchir à pied une longue distance pour se rendre à la gare.

Voici d'autres difficultés que Metrolinx a éprouvées avec cet entrepreneur :

- Metrolinx a envoyé une lettre à l'entrepreneur exprimant sa préoccupation en raison du retard d'un an dans le projet et des répercussions sur sa clientèle. L'entrepreneur a répondu en disant simplement à Metrolinx qu'il n'avait pas précisé la nature des répercussions sur ses clients et n'a pas présenté de plan pour rattraper le retard.
- Dans un autre cas, l'entrepreneur n'a pas présenté de calendrier à jour du projet indiquant les nouvelles échéances, malgré que Metrolinx le lui ait demandé à neuf reprises sur une période de deux mois.

Malgré les sérieux problèmes causés par cet entrepreneur, Metrolinx ne lui a pas imposé d'amende pour avoir achevé le projet en retard. Cet entrepreneur peut continuer à soumissionner les marchés de Metrolinx.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte que Metrolinx limite le risque de coûts supplémentaires et évite que les retards dans les projets de construction qui sont imputables aux entrepreneurs nuisent à sa clientèle, il doit intégrer des mesures de dissuasion, telles

que des dommages-intérêts déterminés, à tous ses marchés de construction pour les situations où les entrepreneurs ne respectent pas les échéanciers des projets.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il s'emploie à élaborer et à documenter un processus en vue de calculer de manière objective des dommages-intérêts déterminés (DID) appropriés pour chaque projet. S'il peut déterminer les montants des DID, le personnel pourra les inclure de manière plus constante aux exigences contractuelles et les imposer aux entrepreneurs qui ne respectent pas les échéanciers des projets.

Pour aider à faire en sorte que les échéanciers soient respectés, Metrolinx met également en oeuvre un système de planification qui facilitera la surveillance et la gestion de la progression des travaux des entrepreneurs. Cela permettra à Metrolinx de procéder à une supervision plus diligente des entrepreneurs et de repérer les cas où, selon la tendance observée, l'entrepreneur livrera le projet en retard. Cette exigence plus stricte en matière de planification est mise en oeuvre pour les nouvelles initiatives; on achève actuellement l'établissement de cette exigence, qui devrait être approuvée d'ici décembre 2016.

4.5 Metrolinx éprouve des retards parce que des entrepreneurs ne corrigent pas en temps opportun les défectuosités dans leur travail

Metrolinx éprouve des retards lorsque les entrepreneurs ne corrigent pas les défectuosités dans leur travail, alors que le projet est presque terminé. Nous avons constaté que Metrolinx ne tient pas compte des retards lorsqu'il sélectionne des entrepreneurs pour les marchés ultérieurs. Dans 15 des 20 projets examinés, les entrepreneurs prenaient beaucoup plus de temps que la norme de deux mois établie par l'industrie pour corriger toutes les défectuosités. En moyenne, il fallait près de huit mois aux entrepreneurs pour corriger les défectuosités en suspens. Ces problèmes ne concernaient pas un seul entrepreneur. Relativement à un petit nombre de projets que nous avons examinés, nous avons observé que l'entrepreneur avait pris plus de six mois pour corriger les défectuosités.

Lorsque Metrolinx détermine qu'une structure ou installation est prête à être utilisée comme prévu, il délivre à entrepreneur un « certificat d'achèvement substantiel des travaux ». Dans l'industrie de la construction, c'est une pratique acceptable que certaines défectuosités ne soient pas corrigées lorsque le certificat est délivré à l'entrepreneur. Par exemple, un immeuble jugé prêt à l'emploi peut présenter un clouage apparent ou des fils électriques à découvert, qui doivent être rectifiés. Ce qu'il importe de savoir concernant les défectuosités, c'est qu'elles doivent être corrigées dans un délai de deux mois (la norme de l'industrie).

En vertu de la *Loi sur le privilège dans l'industrie de la construction*, Metrolinx est tenu, à l'achèvement substantiel des travaux, de verser à l'entrepreneur 10 % du montant total qui a été retenu jusqu'à ce point. Après qu'il touche ce paiement, l'entrepreneur a reçu la quasi-totalité du montant prévu au marché—habituellement 98 %. Il existe donc une incitation financière limitée à corriger rapidement les défectuosités. Nous avons également remarqué que Metrolinx ne tenait pas compte de la rapidité avec laquelle l'entrepreneur corrigeait les défectuosités dans ses décisions futures concernant l'adjudication des marchés.

Par exemple, dans le cas d'un projet de construction d'un parc de stationnement à la gare GO de Clarkson, il a fallu 19 mois à l'entrepreneur après l'achèvement substantiel des travaux pour colmater les fuites dans les conduites, réparer les ouvre-portes automatiques défectueux, et poser un couvercle sur un coffret électrique dont les fils et câbles étaient à découvert.

Nous avons aussi constaté que le personnel des opérations chargé d'administrer les garanties n'était pas au courant des dispositions en matière de garantie incluses dans le marché de Metrolinx. Par exemple, le personnel de Metrolinx ignorait que les défectuosités étaient couvertes par une garantie pour une période de deux ans après leur correction. Le personnel des opérations de Metrolinx nous a dit qu'il était courant que des problèmes surviennent même après la correction des défectuosités par les entrepreneurs; cependant, il n'effectue jamais de suivi de ces problèmes auprès des entrepreneurs, parce qu'il n'est pas au fait des dispositions en matière de garantie s'appliquant aux défectuosités.

Lorsqu'il y a de nombreuses défectuosités ou qu'elles posent un risque de sécurité, Metrolinx préfère les corriger au lieu d'attendre que l'entrepreneur le fasse, mais il ne le fait pas pour ne pas annuler la garantie de l'entrepreneur. Par exemple, si Metrolinx réparait la fuite d'une conduite, l'entrepreneur annulerait la garantie visant cette conduite et les pièces associées.

Dans un projet, l'entrepreneur avait accumulé près de 300 défectuosités, y compris de graves problèmes, tels que le système de détection de fumée qui ne fonctionnait pas dans une pièce où tournait du matériel électrique, un système de chauffage qui ne générait pas suffisamment de chaleur l'hiver, et des panneaux indicateurs suspendus agités par le vent, ce qui posait un risque à la sécurité des navetteurs. Dans ce projet, l'entrepreneur n'a pas répondu aux nombreux courriels envoyés par Metrolinx pour lui demander de corriger les défectuosités. Malgré les ennuis et les risques de sécurité pour sa clientèle qui résultaient des défectuosités, Metrolinx ne les a pas corrigées pour ne pas rendre caduques les garanties de l'entrepreneur.

RECOMMANDATION 8

Pour éviter que les défectuosités ne soient pas corrigées, Metrolinx doit :

- inclure des dispositions contractuelles exigeant que les entrepreneurs corrigent les défectuosités conformément aux normes acceptables de l'industrie;
- tenir compte du rendement antérieur des entrepreneurs concernant la correction des défectuosités, au moyen de son système de gestion du rendement des entrepreneurs, avant d'adjuger des marchés aux entrepreneurs;
- fournir une formation au personnel chargé d'administrer les garanties pour s'assurer qu'il a une connaissance et une compréhension suffisantes de toutes les dispositions en matière de garantie qui sont incluses dans les marchés.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il examinera sa pratique actuelle concernant la correction des défectuosités par les entrepreneurs, et il apportera à ses futurs marchés des changements pour que les délais d'exécution des corrections soient davantage conformes aux normes de l'industrie.

En outre, le nouveau système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF) fera le suivi des rapports de clôture individuels et les utilisera, et il repèrera tous les problèmes récurrents liés à la correction des défectuosités. La mise en oeuvre du SGRF est maintenant presque achevée. Le rendement antérieur des entrepreneurs en matière de correction des défectuosités sera inclus dans le système pour s'assurer qu'il est pris en compte. Le système sera utilisé pour la première fois en vue de l'évaluation des soumissions à la fin de mars 2017.

Metrolinx veillera à ce que le personnel chargé d'administrer les garanties utilise des méthodes, des exigences et des échéanciers uniformes concernant la correction des défectuosités pour tous les marchés du Groupe des projets d'immobilisations. L'atteinte de cet objectif sera facilitée par la mise en oeuvre de nouvelles procédures de gestion et d'administration des

marchés ainsi que par l'offre d'une formation connexe au personnel, d'ici le troisième trimestre de 2017. Metrolinx modifiera les dispositions relatives aux garanties, qui pourraient prévoir des retenues et des dépôts de garantie, pour inciter les entrepreneurs à corriger les défectuosités couvertes.

4.6 Metrolinx autorise les entrepreneurs à sous-traiter 100 % des projets, mais n'évalue pas les sous-traitants

Metrolinx autorise les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux à des sous-traitants, sans cependant présélectionner ces derniers pas afin de déterminer leur fiabilité. De plus, étant donné que Metrolinx n'a pas de relation contractuelle directe avec les sous-traitants, il a peu de recours lorsqu'ils donnent un rendement inférieur. C'est une pratique courante de l'industrie d'exiger des entrepreneurs qu'ils divulguent tous leurs sous-traitants à l'organisation adjudicatrice peu de temps après l'attribution d'un marché. Pourtant, Metrolinx ne l'exige pas; il demande seulement que les entrepreneurs divulguent leurs principaux sous-traitants.

L'impartition en soi ne pose pas de problème, car certains grands projets ne peuvent être exécutés qu'en coordonnant le travail de différents sous-traitants, qui sont habituellement de petits entrepreneurs se spécialisant dans des domaines particuliers, tels que la couverture, la plomberie et l'électricité. Les entrepreneurs, même ceux de petite taille, peuvent avoir des conséquences majeures sur les grands projets d'infrastructure. Ils doivent être compétents, professionnels et respecter les délais afin de ne pas compromettre la qualité ou l'échéancier des projets. Quel que soit le professionnalisme de l'entrepreneur principal, la qualité du travail des sous-traitants peut avoir un effet déterminant sur l'échéancier du projet.

4.6.1 Le mauvais rendement d'entrepreneurs entraîne des retards dans les projets; il n'y a aucun processus en place pour faire un suivi de ces entrepreneurs et les empêcher de travailler de nouveau pour Metrolinx

Metrolinx a connu des problèmes causés par des sous-traitants. Par exemple, en 2010, un sous-traitant s'est retiré d'un projet et a compromis son achèvement. Après cet incident, le personnel de Metrolinx a demandé de présélectionner les sous-traitants pour éviter que ceux dont les antécédents de travail sont défavorables compromettent l'échéancier des projets. Cependant, Metrolinx n'a pas adopté de processus pour ce faire.

Dans notre examen, nous avons noté que Metrolinx avait connu une situation similaire pendant la construction d'une gare en 2013. Pour ce projet, l'entrepreneur devait terminer rapidement le travail de couverture et mécanique avant d'amorcer la phase suivante. Cependant, ce travail a tardé de deux mois et a retardé le projet. Pendant le délai, Metrolinx ne savait pas que l'entrepreneur avait sous-traité les travaux et éprouvé des problèmes avec le sous-traitant. Ce dernier s'est par la suite retiré du projet, apportant d'importants documents et dessins liés au projet. Cela a suscité d'autres retards, car il a fallu près de trois mois à l'entrepreneur pour récupérer les documents et trouver un sous-traitant de remplacement.

Dans ce cas, Metrolinx aurait pu mettre en demeure l'entrepreneur principal, car il était responsable d'achever les travaux. Pourtant, Metrolinx a décidé de ne pas le faire, car la recherche d'un nouvel entrepreneur à ce stade aurait retardé encore plus le projet et augmenter les coûts de construction.

Même si l'entrepreneur doit voir à ce qu'un projet soit terminé dans les délais fixés, il est important que Metrolinx présélectionne les sous-traitants qui effectueront le travail, de sorte à prendre des mesures proactives pour gérer ses projets et leur échéancier.

4.6.2 Metrolinx autorise un entrepreneur à sous-traiter l'intégralité d'un projet; des problèmes de rendement du sous-traitant font en sorte de retarder considérablement le projet

Durant notre audit, nous avons constaté que dans un projet, l'entrepreneur avait imparti 100 % des travaux à un sous-traitant, qui a lui-même sous-traité la moitié des travaux à d'autres sous-traitants, puis ne les a pas payés. Ceux-ci ont quitté le chantier, ce qui a retardé le projet de huit mois.

Une mesure de contrôle importante pour éviter que les sous-traitants quittent le chantier est d'exiger que l'entrepreneur principal confirme qu'il a payé tous les sous-traitants. Metrolinx demande cette confirmation de l'entrepreneur principal avant même de le payer. Toutefois, dans le présent cas, même si l'entrepreneur principal a confirmé avoir payé ses sous-traitants, des sous-traitants de second oeuvre qui n'avaient pas été payés ont quitté le chantier, ce qui a retardé le projet de huit mois.

De plus, parce que l'entrepreneur principal avait imparti l'intégralité des travaux, il ne visitait jamais le chantier. Pourtant, lorsque le personnel de Metrolinx a essayé de remédier à la situation, le sous-traitant de premier oeuvre a refusé de suivre ses directives, disant qu'il n'était pas légalement tenu de le faire.

RECOMMANDATION 9

Pour éviter que les sous-traitants dont le rendement est médiocre retardent les projets, Metrolinx doit évaluer les pratiques exemplaires de l'industrie en matière de présélection des sous-traitants et envisager de mettre en oeuvre une politique pour présélectionner les sous-traitants en se fondant sur ces pratiques exemplaires.

Pour s'assurer que les sous-traitants dont le rendement est médiocre n'ont pas d'impacts négatifs sur les projets, Metrolinx doit mettre en oeuvre, au moyen de son système de gestion du rendement des entrepreneurs, un processus qui fait en sorte de tenir les entrepreneurs principaux responsables du rendement de leurs sous-traitants.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Metrolinx exige que les entrepreneurs fournissent, dans les cinq jours suivant l'exécution du marché, une liste de tous les sous-traitants engagés pour effectuer des parties importantes du travail. Metrolinx examinera les pratiques exemplaires de l'industrie et reverra son processus actuel de présélection des entrepreneurs pour intégrer les grands et les petits projets en ce qui a trait aux sous-traitants.

Metrolinx met en oeuvre un programme de gestion de la qualité qui exige que tous les experts-conseils et tous les entrepreneurs soumettent un plan de gestion de la qualité expliquant en détail comment la société s'assure de la qualité des produits et des services qu'elle fournit. Tous les sous-traitants seront aussi tenus de présenter un tel plan. Metrolinx examinera ensuite la solidité et l'exhaustivité du plan de gestion de la qualité. Metrolinx procèdera également à un audit des fournisseurs relativement à leur plan de gestion de la qualité pour obtenir l'assurance que les sociétés respectent leurs propres processus en vue de fournir des services de construction ou de consultation de qualité. Cette clause a déjà été intégrée à des marchés de services de consultation importants qui en sont à l'étape de l'approvisionnement, et elle sera incluse dans les futurs marchés de construction d'ici juin 2017.

Le rendement de l'entrepreneur principal sera évalué au moyen du système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF) de Metrolinx. Si un sous-traitant d'un entrepreneur ne fournit pas le rendement attendu, cela aura une incidence sur la cote attribuée à l'entrepreneur dans le SGRF, qui servira ensuite à évaluer l'entrepreneur et à déterminer s'il peut participer à

des projets futurs de Mextrolinx. L'entrepreneur est ainsi incité à gérer efficacement le rendement de ses sous-traitants. La mise en oeuvre du SGRF est presque achevée, et les éléments connexes du système seront mis en place d'ici mars 2017.

RECOMMANDATION 10

Pour protéger ses droits de propriétaire et prévenir le mésusage du droit de sous-traitance des entrepreneurs, Metrolinx doit :

- fixer une limite à la quantité totale de travaux que les entrepreneurs peuvent sous-traiter à chaque entreprise;
- inclure des dispositions dans les marchés pour protéger ses intérêts, dans les cas où les entrepreneurs ont recours à des sous-traitants de premier et de second oeuvre.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il a récemment pris des mesures pour atténuer les risques mentionnés en incluant dorénavant des dispositions contractuelles qui obligent l'entrepreneur à s'assurer du bon rendement de ses sous-traitants. Ces modalités contractuelles font en sorte de tenir l'entrepreneur responsable du rendement de ses sous-traitants. En outre, si un sous-traitant ne fournit pas le rendement attendu, cela aura une incidence sur le rendement de l'entrepreneur et la cote qui lui est attribuée dans le système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF), qui servira ensuite à évaluer l'entrepreneur aux fins des projets futurs de Mextrolinx. La mise en oeuvre du SGRF est presque achevée, et les éléments connexes du système seront entièrement mis en place d'ici mars 2017.

Metrolinx a déterminé une stratégie pour fixer un pourcentage maximal d'activités que les entrepreneurs peuvent confier à des sous-traitants aux fins de l'exécution du projet. Les prochaines étapes comprennent des rencontres avec des associations industrielles (par exemple, l'Ontario Road Builders Association et l'Ontario General Contractors Association) pour obtenir leurs commentaires avant la mise en oeuvre. Nous prévoyons inclure les pourcentages requis dans tous les marchés de construction et de services de consultation d'ici juin 2017.

4.7 Metrolinx accepte le transfert de projets presque terminés, même si des éléments cruciaux demeurent en suspens

Metrolinx n'exige pas que tous les éléments essentiels d'un projet soient menés à terme avant d'assumer la responsabilité que lui transfère l'entrepreneur. Le transfert d'un projet a habituellement lieu lorsque près de 98 % des paiements ont été versés, mais certains éléments cruciaux pour l'exploitation de l'ouvrage ou de l'installation peuvent demeurer en suspens à ce stade. Metrolinx ne précise pas les éléments qui doivent être achevés avant le transfert. Nous avons constaté que Metrolinx a assumé la responsabilité de projets bien avant que l'entrepreneur ait terminé les travaux de base nécessaires pour l'exploitation d'un ouvrage ou d'une installation. Cela est particulièrement préoccupant du fait que, comme discuté à la **section 4.4**, les entrepreneurs accusent souvent un retard dans la livraison d'éléments après l'achèvement substantiel des travaux.

Pour certains projets de modernisation des gares, nous avons noté que Metrolinx n'exige pas de l'entrepreneur qu'il installe des caméras de sécurité et des systèmes de surveillance connexes avant de transférer un projet. Plusieurs gares sans système de surveillance ont été ouvertes au public. Dans un cas, il a fallu quatre mois à l'entrepreneur après le transfert pour installer le système de surveillance, ce qui pose un risque de sécurité car, en cas d'incident de sécurité se produisant dans un bâtiment de Metrolinx, un enregistrement vidéo ne sera pas disponible pour l'enquête subséquente.

Après la construction de parcs de stationnement multiniveaux, l'entrepreneur n'est pas tenu de s'assurer que les ascenseurs fonctionnent avant le transfert du projet. Dans un cas, l'entrepreneur a mis plus d'un an après l'ouverture du stationnement intérieur pour installer les ascenseurs. Cela cause des ennuis aux navetteurs, particulièrement ceux qui ont de la difficulté à gravir les escaliers ou ne peuvent les utiliser.

Dans les projets d'installation de systèmes de ravitaillement en carburant et d'entretien, il n'est pas exigé de l'entrepreneur qu'il fournisse des manuels de formation ou des modes d'emploi avant de transférer le projet. Dans un projet comportant l'installation de plusieurs systèmes complexes, l'entrepreneur a fourni l'ensemble complet de documents de formation et de modes d'emploi deux mois seulement après l'ouverture de l'installation. Lorsque les systèmes d'exploitation ne sont pas accompagnés de manuels, cela accroît le risque que le personnel les utilise incorrectement ou, en cas de défaillance, qu'il ne puisse y remédier.

RECOMMANDATION 11

Pour assurer l'exploitation sécuritaire et efficace des aménagements une fois qu'ils sont substantiellement achevés, Metrolinx doit élaborer et mettre en place une liste de vérification pour l'achèvement substantiel et exiger, à tout le moins, que les éléments cruciaux nécessaires pour l'exploitation de l'aménagement et la sécurité des navetteurs soient terminés ou reçus avant de délivrer le certificat d'achèvement substantiel des travaux.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il dispose d'un formulaire intitulé « Project Handover To Stakeholder at Substantial Completion » qui est rempli par l'administrateur du marché à partir d'un examen sur place des travaux relatifs au projet. Metrolinx améliorera sa norme actuelle pour faire preuve d'une exhaustivité accrue concernant les éléments détaillés à l'appui de l'état de préparation opérationnelle. Cette recommandation sera mise en oeuvre immédiatement.

RECOMMANDATION 12

Pour résoudre efficacement les problèmes de rendement des experts-conseils en aménagement et des entrepreneurs durant un projet, Metrolinx doit :

- délivrer des ordres d'exécution de travail pour contraindre les experts-conseils ou les entrepreneurs à achever les travaux dans les délais fixés et de la manière prescrite par Metrolinx;
- mettre en oeuvre un processus de règlement des différends dans le cadre duquel les réclamations soumises par des experts-conseils ou des entrepreneurs (qui contestent les coûts associés aux ordres d'exécution) sont examinées par des employés de Metrolinx qui ne font pas partie de l'équipe de projet;
- conserver dans un système centralisé les résultats de tous les examens de réclamations.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il collabore actuellement avec les experts-conseils, les entrepreneurs et les avocats pour déterminer une résolution réaliste, rentable et rapide des problèmes de rendement actuels et futurs. Aux termes des modalités contractuelles, Metrolinx peut délivrer des ordres d'exécution de travail pour contraindre le fournisseur à achever les travaux dans le délai prescrit, et il exercera son droit de délivrer des ordres d'exécution de travail à l'avenir, lorsqu'il jugera que c'est nécessaire.

Metrolinx mettra en oeuvre un processus de règlement des différends dans le cadre duquel des employés de Metrolinx ne faisant pas partie

de l'équipe du projet examineront les réclamations soumises par des experts-conseils ou des entrepreneurs, et il veillera à ce que les résultats de tous les examens fassent l'objet d'un suivi centralisé. Il n'y a pas de système centralisé en place, mais une solution provisoire a été mise en oeuvre en juillet 2016 pour permettre le suivi des réclamations dans un document Excel. Des employés du Groupe des projets d'immobilisations s'emploient actuellement à recueillir les données et à mettre à jour le document tous les mois. On prévoit que la mise en place de la solution provisoire sera achevée à la fin de 2016, tandis que le système de gestion des marchés comprenant les examens en matière de règlement des différends et leurs résultats devrait être entièrement mis en oeuvre au troisième trimestre de 2017.

4.8 Metrolinx a versé aux entrepreneurs des paiements excédant les budgets approuvés des projets en raison des limites du système de comptabilité

Metrolinx n'a pas mis en place de contrôle pour éviter les dépassements de coûts et l'approbation de paiements excédant les budgets approuvés. Étant donné que des paiements de plus de 800 millions de dollars par année sont versés par Metrolinx au titre des projets de construction, on pourrait s'attendre à ce qu'il dispose de contrôles automatiques pour verser seulement des paiements qui sont conformes aux budgets, dans la mesure où une autorisation de dépassement budgétaire n'a pas été accordée. Ce n'est cependant pas le cas.

Les exemples suivants illustrent les contrôles internes typiques pour la gestion des marchés dans les systèmes de comptabilité. Les passages en gras indiquent que ces contrôles internes font défaut à Metrolinx :

1. Lorsqu'une organisation engage un entrepreneur, elle établit un budget pour le projet qui précise le montant maximal à dépenser. Une personne ou plus dont l'autorisation est suffisante approuve le budget. (Il peut y avoir une hiérarchie de l'approbation, par exemple chez Metrolinx, les projets de plus de 10 millions sont approuvés par le conseil d'administration.)
2. Le projet et le budget approuvés sont saisis dans le système de comptabilité interne, sous un numéro de commande unique, par le personnel du service de l'approvisionnement.
3. Lorsque l'organisation reçoit une facture, le chargé de projet la vérifie, l'approuve et la signe. Il lui attribue aussi un code en fonction du bon numéro de commande afin de suivre les paiements par rapport au budget dans le système de comptabilité.
4. La facture est transmise au service de comptabilité, qui saisit le montant du paiement et le numéro de commande dans le système de comptabilité. **(Ce n'est pas le cas chez Metrolinx. En raison d'une défectuosité du système de comptabilité, le service de comptabilité ne peut saisir le numéro de commande.)**
5. Avant de payer la facture, le système de comptabilité vérifie s'il y a des fonds suffisants dans le budget pour le numéro de commande. **(Ce n'est pas le cas chez Metrolinx. Puisqu'un numéro de commande n'est pas saisi dans le système de comptabilité, comme indiqué à l'étape 4, il ne peut vérifier s'il y a des fonds suffisants dans le budget du projet avant de payer la facture.)**
6. S'il n'y a pas suffisamment de fonds dans le budget, le système de comptabilité n'autorise pas l'émission d'un chèque. Un employé dont le niveau d'autorisation est suffisant approuve une majoration du budget avant d'émettre le paiement. Cette approbation est une étape importante du contrôle interne, car elle assure la gestion éclairée des budgets de projets de plusieurs millions de dollars et leur surveillance par des employés qui n'ont pas de lien aux projets. **(Ce n'est pas le cas chez**

Metrolinx. Parce qu'on ne vérifie pas si les paiements respectent le budget, comme indiqué à l'étape 3, le système émet des paiements qui excèdent le budget. Étant donné que Metrolinx verse des paiements totalisant près de 800 millions de dollars par année au titre des projets de construction, l'absence de ce contrôle interne est particulièrement préoccupante.)

7. Une fois qu'un projet est terminé, le numéro de commande est désactivé dans le système de comptabilité. Aucune autre facture ne peut être saisie sous ce numéro, ce qui prévient les paiements non autorisés pour un projet achevé. **(Ce n'est pas le cas chez Metrolinx. Plusieurs numéros de commande demeurent actifs dans le système de comptabilité, même si les projets associés sont terminés.)**

Notre audit a relevé les cas suivants où des paiements ont excédé les budgets approuvés; bien que ces paiements aient été versés pour des services reçus, ils ont été effectués avant que les majorations budgétaires soient approuvées :

- En mars 2013, Metrolinx a versé à l'entrepreneur deux paiements excédant de 1,2 million de dollars le budget approuvé de 17 millions. Trois ans plus tard, après le report du budget, ce problème est survenu de nouveau. En avril 2016, Metrolinx a versé 3 paiements excédant de 3,2 millions de dollars le budget approuvé, car le système de comptabilité n'a pas signalé l'excédent budgétaire.
- Dans un autre cas, Metrolinx n'était pas au courant jusqu'à ce qu'il en soit informé qu'un paiement de 100 000 $ supérieur au budget approuvé avait été fait.

Dans ces cas, Metrolinx n'aurait pas dû émettre de chèque jusqu'à ce que le report du budget soit approuvé par un employé dont l'autorisation était suffisante, comme indiqué à l'étape 6.

Pour déterminer le nombre de paiements qui ont été faits sans contrôler les numéros de commande associés, nous avons demandé à Metrolinx une liste de tous les paiements versés à l'ensemble de ses entrepreneurs en construction. Nous avons constaté qu'au cours des 5 dernières années, sur les 7 300 paiements que Metrolinx a versés à ces entrepreneurs, 4 600—ou 63 %—n'ont pas été contrôlés dans le système de comptabilité de Metrolinx par rapport aux numéros de commande attribués.

Parce que son système de comptabilité ne comprend pas les contrôles automatiques indiqués aux étapes 5 et 6, Metrolinx se fie souvent aux chargés de projet pour faire un suivi manuel des factures et des paiements pour qu'ils n'excèdent pas les budgets. Nous avons cependant remarqué d'importantes lacunes dans ce contrôle manuel susceptible aux erreurs :

- Dans un projet typique, les titulaires de quatre postes—le coordonnateur du projet, le gestionnaire du projet, le gestionnaire et le gestionnaire principal—étaient autorisés à approuver les factures et à les transmettre au service de comptabilité.
- Étant donné que les projets s'échelonnent sur deux ou trois ans, les membres de l'équipe de projet sont souvent remplacés, ce qui est une pratique courante à Metrolinx qui réaffecte le personnel à d'autres projets. Il est donc difficile d'exercer une surveillance cohérente des coûts globaux des projets.

Les problèmes sont exacerbés du fait que les chargés de projet supposent à tort que les contrôles aux étapes 5 et 6 se font automatiquement dans le système de comptabilité. Dans certains cas, les chargés de projet, qui contrôlent manuellement les budgets, ignoraient que le système de comptabilité ne peut signaler que le budget d'un projet a atteint le maximum approuvé.

Concernant l'étape 7—la clôture automatique des numéros de commande à l'achèvement d'un projet—les auditeurs externes de Metrolinx lui ont signalé ce risque dès 2011. Pourtant, Metrolinx n'a rien fait pour l'atténuer. Au moment de notre audit, des numéros de commande actifs associés à des budgets clos indiquaient un solde d'environ 4 millions de dollars.

RECOMMANDATION 13

Pour que des paiements autorisés seulement soient versés aux entrepreneurs en conformité aux budgets approuvés ou aux majorations autorisées, Metrolinx doit :

- corriger son système de comptabilité pour s'assurer qu'il émet des paiements seulement pour les factures qui ne dépassent pas le budget approuvé et les plafonds des numéros de commande;
- préciser et communiquer au personnel chargé de contrôler manuellement les paiements en fonction des budgets des projets quels sont leur rôle et leurs responsabilités à cet égard;
- fermer les numéros de commande de tous les projets achevés;
- mettre en place un processus afin de fermer à l'avenir les numéros de commande à l'achèvement d'un projet.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Un processus automatisé a été créé en 2012 pour fermer les numéros de commande. Cependant, après l'apport de changements au système, le processus a cessé de fonctionner comme il le devait. Metrolinx est en train de mettre en place un système de comptes créditeurs amélioré. Cela permettra de remédier aux lacunes relevées concernant la fermeture des numéros de commande après l'achèvement des projets. La mise en oeuvre et l'apport des améliorations seront achevés en septembre 2017. Entretemps, Metrolinx procèdera manuellement à l'examen et à la fermeture de tous les numéros de commande existants relatifs à des projets achevés.

En outre, Metrolinx met en place un système de gestion des marchés qui traite les factures en fonction du budget approuvé et qui refuse les paiements qui dépassent ce budget.

La saisie des données et l'offre d'une formation concernant les exigences ainsi que les rôles et les responsabilités ont commencé à l'automne 2016 relativement à deux couloirs ferroviaires.

5.0 Constatations détaillées de l'audit—CN et CP

Comme discuté à la **section 2.2.1**, Metrolinx et son prédécesseur, le Réseau GO, dépendent grandement de CN et CP. Lorsque le besoin de transport en commun régional s'est accru dans les années 2000, il était prioritaire pour le gouvernement d'aménager de nouvelles voies pour les trains de banlieue. Pour répondre à ce besoin, le Réseau GO et Metrolinx ont soit acheté des terres de CN et CP ou conclu des ententes pour utiliser leurs terres. Dans ce cas, CN et CP ont conservé leur droit exclusif d'améliorer les voies sur leurs terres.

CN et CP occupaient une position de négociation ferme avec le Réseau GO et Metrolinx pour les raisons suivantes :

- Le Réseau GO et Metrolinx n'avaient pas d'autre option que de collaborer avec CN et CP (CN et CP détiennent un monopole en ce sens);
- CN et CP étaient conscients de l'importance des travaux que nécessiterait le Grand Projet pendant plusieurs années;
- CN et CP connaissaient l'importance pour le gouvernement d'améliorer le transport en commun.

Étant donné cette situation, Metrolinx (et le Réseau GO auparavant) doit dépenser prudemment l'argent des contribuables et des navetteurs et voir à l'accroissement nécessaire de la capacité du service de banlieue dans la RGTH. D'après les constatations de notre audit, Metrolinx ne l'a pas fait.

Nous sommes préoccupés à l'idée que Metrolinx n'a pas géré ses relations avec CN et CP dans l'intérêt financier supérieur des Ontariens.

Particulièrement, il n'a pas fait preuve de fermeté dans les domaines suivants :

- Metrolinx paye les factures de CN et CP sans vérifier si elles sont légitimes, ou encore si le travail facturé a été exécuté pour les projets de Metrolinx au lieu d'autres projets de CN ou CP (**section 5.1**).
- Metrolinx ne vérifie pas la qualité du matériel qu'utilisent CN et CP dans les travaux de construction. Cela a permis à CN d'utiliser des pièces recyclées, alors que Metrolinx avait demandé des pièces neuves et avait payé le prix de pièces neuves (**section 5.2**).
- Metrolinx paye les taux de majoration de CN et de CP sur les frais de construction, qui sont sensiblement supérieurs aux taux repères de l'industrie (**section 5.3**).

5.1 Metrolinx paye CN et CP sans vérifier la majorité des coûts

En moyenne, Metrolinx verse des paiements d'environ 145 millions de dollars par année à CN et CP pour les travaux exécutés sur la tranche de 20 % des voies sur lesquelles circulent les trains du Réseau GO. Metrolinx ne vérifie pas de manière adéquate—ou ne vérifie pas du tout—si les coûts facturés par CN et CP pour le travail effectué sont raisonnables.

Nous avons montré que c'était le cas dans les « projets à prix fixe » de CN à la **section 5.1.1**, ainsi que dans les « projets pièces et main-d'oeuvre » à la **section 5.1.2**. À la **section 5.1.3**, nous avons indiqué que les coûts des projets facturés par CN sont beaucoup plus élevés que ceux d'autres entrepreneurs pour des projets comparables. À la **section 5.1.4**, nous avons précisé que Metrolinx n'obtient pas toujours de CP les renseignements nécessaires pour analyser le caractère raisonnable des coûts facturés par CP.

5.1.1 Metrolinx examine sommairement les coûts forfaitaires estimatifs des projets de CN

Metrolinx a mis en place un processus pour s'assurer que les soumissions ne se rapportant pas aux projets de CN sont justes et raisonnables, mais il fait peu pour vérifier si les coûts forfaitaires des projets de CN sont équitables et raisonnables (voir la **section 2.2.1** pour des détails sur les projets de montant forfaitaire). Metrolinx acquitte simplement ces coûts lorsqu'ils sont facturés, ce qui signifie qu'il paye :

- les frais de main-d'oeuvre sans connaître les heures travaillées (les frais de main-d'oeuvre peuvent représenter près d'un quart du coût total d'un projet);
- les frais des sous-traitants et de transport sans vérifier le plan de construction (les frais des sous-traitants et de transport peuvent correspondre à environ un tiers du coût total d'un projet).

Par exemple, dans un cas, Metrolinx n'a pas examiné le montant forfaitaire estimatif facturé par CN concernant un projet de 95 millions de dollars pour le prolongement sur 15 km du couloir Lakeshore Ouest.

Dans un autre cas, nous avons observé que Metrolinx avait essayé de déterminer si les coûts forfaitaires estimatifs facturés par CN étaient raisonnables. Il a seulement comparé les frais de main-d'oeuvre de ce projet à ceux d'un projet similaire qui n'était pas exécuté par CN. Il a constaté que les frais de CN étaient 130 % plus élevés que ceux de l'autre projet, sans cependant demander d'explication. Les frais de main-d'oeuvre comptaient pour près de 30 % seulement du montant de 75 millions du projet de CN, mais Metrolinx n'a pas examiné la tranche restante de 70 %.

Metrolinx n'a pas relevé des coûts non pertinents dans le montant forfaitaire des projets de CN

Dans un cas, nous avons constaté que même si Metrolinx n'avait pas analysé les coûts d'un projet particulier, il a été informé après avoir payé les factures de CN que certains coûts ne se rapportaient pas à ce projet.

Dans ce cas, CN a facturé à Metrolinx le nettoyage de ballast d'une voie qu'empruntent les trains de marchandises de CN, alors que les trains de banlieue de Metrolinx n'utilisent pas cette voie (le ballast est le lit de la voie, composé de gravier et d'autres pierres. Le nettoyage est une activité d'entretien des voies qui a lieu tous les trois ou quatre ans et coûte environ 740 000 $ par 1,5 km).

Des préoccupations semblables ont été soulevées par le passé, car les factures de CN renfermaient des montants qui ne se rapportaient pas aux projets de Metrolinx.

Si Metrolinx examinait les montants forfaitaires et demandait des renseignements détaillés, il pourrait relever les coûts qui ne sont pas liés à ses projets (tels les frais d'entretien payés pour une voie que ses trains n'utilisent pas) ou qu'il n'est pas tenu de payer (tels les dépassements de coûts).

RECOMMANDATION 14

Pour faire en sorte que les montants versés par Metrolinx à CN sont raisonnables et se rapportent uniquement aux travaux prévus aux marchés, Metrolinx doit obtenir des renseignements détaillés à l'appui des montants forfaitaires que CN estime et facture, et les examiner attentivement. Ces renseignements devraient comprendre notamment :

- l'estimation des heures travaillées, dont Metrolinx doit vérifier le caractère raisonnable;
- le plan de construction, que Metrolinx doit vérifier pour déterminer si les coûts de matériel, de transport, de services impartis et de biens et services loués sont raisonnables.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et améliorera son processus d'examen des estimations et des factures de CN. Des procédures harmonisées sont mises en oeuvre afin de fournir un processus d'examen uniforme et complet qui comprend l'obtention de renseignements détaillés à l'appui du caractère raisonnable de toutes les estimations et factures liées à des travaux de construction, y compris celles de CN.

5.1.2 Metrolinx ne vérifie pas s'il paye seulement les frais actuellement engagés dans ses projets

Tout comme Metrolinx ne sait pas si les montants qu'il verse à CN pour les projets à prix fixe sont raisonnables, il ne vérifie pas si tous les coûts acquittés pour les projets de CN et CP ont de fait été engagés. Ces projets sont réalisés selon l'approche pièces et main-d'oeuvre (voir la **section 2.2.2** pour des détails sur ces types de projets). Par conséquent, nous avons remarqué des cas similaires à ceux décrits dans la section précédente, où Metrolinx a payé à CN et CP des frais qui ne se rapportaient pas au projet prévu au marché.

Par exemple, dans notre examen d'un échantillon de factures de CN pour le projet de prolongement du couloir Lakeshore Ouest du Réseau GO entre 2006 et 2008, nous avons relevé plusieurs factures pour les travaux que CN a effectués sur ses voies, que les trains GO n'empruntent pas.

Nous n'avons pu obtenir de factures plus récentes de travaux qu'exécute CN pour Metrolinx, parce que celui-ci n'a pas demandé à CN de lui en fournir. Même si aux termes du contrat-cadre à long terme avec CN, Metrolinx a le droit d'auditer toutes les factures de CN sur une période six mois après qu'elles ont été produites, Metrolinx ne l'a pas fait.

Metrolinx n'a pas établi de processus pour vérifier les montants sur les factures présentées par CN et CP. Plutôt, il vérifie seulement si les coûts réels

ne sont pas supérieurs aux estimations initiales pour les travaux de construction. Il arrive rarement que Metrolinx passe en revue les frais estimatifs de pièces et de main-d'oeuvre pour vérifier s'ils sont raisonnables, comme c'est le cas des projets à prix fixe.

De plus, si les coûts réels de CN et CP sont inférieurs à l'estimation originale, ils peuvent facturer à Metrolinx le montant estimatif initial, même si les travaux n'ont pas été faits ou s'ils ont été exécutés dans le cadre d'un autre projet. Le personnel de Metrolinx ne met pas en doute la validité des frais puisqu'ils ne sont pas supérieurs aux coûts estimatifs.

Pour tous les projets examinés, les coûts réels de CN et CP étaient presque invariablement égaux aux estimations originales.

Metrolinx verse énormément d'argent pour le prolongement des voies ferrées sur les terres de CN et CP. Puisque Metrolinx dépend fortement de CN et CP pour l'utilisation des voies ferrées et de leur aménagement, l'affectation d'un inspecteur aux chantiers de CN et CP permettrait d'exercer un contrôle rigoureux, de sorte que seuls les services fournis à Metrolinx lui sont facturés.

5.1.3 Les factures de CN relatives à des travaux de construction sont plus élevées que celles d'autres sociétés ferroviaires

Nous avons comparé les frais de matériel que CN a facturés à Metrolinx pour des projets en 2013 et 2014 avec ceux facturés par une autre société ferroviaire. Nous avons aussi comparé les frais de main-d'oeuvre facturés par CN à ceux d'un autre entrepreneur ferroviaire, qui ont été engagés dans un projet comparable mais non réalisé par CN. Ces comparaisons sont présentées à la **figure 7**.

En dernière analyse, CN a facturé des frais de matériel et de main-d'oeuvre beaucoup plus élevés.

5.1.4 Metrolinx n'obtient pas de renseignement pour déterminer si les coûts des projets de CP sont concurrentiels

Metrolinx ne peut savoir si les projets de CP sont surévalués, car il ne lui fournit pas de détail ou de ventilation des coûts de construction estimatifs. Comme indiqué dans l'**annexe 1**, l'estimation préparée par CP pour un projet de près de 2 millions de dollars est présentée dans une lettre de deux pages. L'estimation indique seulement les coûts de conception et de construction et le montant total—sans autre ventilation.

RECOMMANDATION 15

Pour faire en sorte que Metrolinx paye seulement les coûts engagés par CN et CP pour réaliser ses projets de construction et que ces coûts sont raisonnables, Metrolinx doit :

- obtenir des factures détaillées et suivre un processus pour valider chaque élément de coût afin de vérifier s'il est raisonnable;
- évaluer le caractère raisonnable des frais de main-d'oeuvre et de matériel pour chaque projet réalisé dans le cadre d'un marché avec CN et CP;

Figure 7 : Comparaison des montants facturés à Metrolinx par CN et une autre société ferroviaire

Source des données : Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario sur la base d'information fournie par Metrolinx

Type de frais	Montant facturé par CN ($)	Montant facturé par une autre société ferroviaire ($)	Montant plus élevé facturé par CN, exprimé en pourcentage (%)
Frais de matériel pour construire 1,5 km de voie	1 500 000	950 000	**58**
Frais de main-d'oeuvre pour construire 1,5 km de voie	976 000	425 000	**130**

- auditer les factures de CN, comme il y est autorisé aux termes du contrat-cadre à long terme conclu avec CN;
- négocier avec CP pour mettre en place la capacité nécessaire pour auditer les factures de CP relatives à tous les couloirs et exécuter les audits;
- envisager d'affecter un inspecteur aux chantiers où CN et CP exécutent les travaux de construction pour le compte de Metrolinx.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et continuera d'améliorer ses pratiques actuelles pour atténuer encore plus les risques mentionnés. Des procédures harmonisées sont élaborées afin d'assurer un examen uniforme et complet des factures. Ces procédures exigeront explicitement que les factures soient examinées pour s'assurer qu'elles correspondent à l'état d'avancement du marché et que les montants facturés sont raisonnables, notamment en ce qui concerne les coûts de la main-d'oeuvre et du matériel.

Metrolinx procèdera périodiquement à des audits des factures de CN, comme l'y autorise son marché à long terme, et il négociera avec CP pour autoriser l'exécution d'audits des factures de CP et veillera à ce que des audits soient effectués. Les modalités de toute nouvelle entente feront l'objet de négociations avec CN et CP et seront sujettes à toutes les approbations qui s'appliquent (y compris l'article 28 de la *Loi sur l'administration financière*).

En outre, Metrolinx déterminera s'il envoie ses propres inspecteurs sur les chantiers de CN et de CP ou s'il fait appel aux services d'un tiers pour effectuer les inspections d'assurance de la qualité tout au long des projets réalisés par CN et CP.

5.2 Metrolinx n'exige pas que l'on vérifie que CN et CP ont utilisé du matériel de construction neuf, en conformité aux spécifications des projets

Les pièces utilisées dans les projets de construction peuvent être neuves ou recyclées. Les pièces recyclées sont habituellement sécuritaires et peuvent coûter entre 20 et 50 % moins cher que les pièces neuves. Généralement, Metrolinx paye CN et CP pour des pièces neuves et leur demande d'utiliser des pièces neuves uniquement.

Pour déterminer si les pièces utilisées sont conformes aux spécifications (c.-à-d. de nouvelles pièces comme demandé) et qu'elles sont exemptes de défectuosité, les voies doivent être inspectées durant la construction. L'inspection peut avoir lieu sur place (une inspection visuelle attentive) ou être effectuée au moyen de caméras ou d'autre technologie.

Metrolinx nous a informés que son personnel peut à l'occasion inspecter visuellement les voies ferrées après qu'elles sont en place. Ce processus n'est cependant pas obligatoire et les résultats ne sont pas documentés.

5.2.1 CN a installé des pièces usagées, mais a facturé le prix de nouvelles pièces à Metrolinx

Metrolinx a récemment été informé que CN avait utilisé des pièces recyclées pour un projet du Réseau GO, mais lui a facturé le prix de pièces neuves. Puisque Metrolinx n'effectue pas d'inspection et ne tient pas de registre d'inspection, il a demandé à CN d'examiner de plus près cette situation. CN a reconnu que cela s'était produit dans quelques cas seulement. D'après CN, il a facturé au Réseau GO le prix de rails neufs au lieu de rails recyclés pour un tronçon de 0,6 km dans le projet de prolongement du couloir Lakeshore Ouest. CN estime que l'écart de prix est d'environ 25 000 $ seulement.

CN n'avait pas connaissance d'autres cas où des pièces recyclées auraient été substituées à des pièces neuves. Pourtant, des questions en ce sens ont été soulevées par le passé.

RECOMMANDATION 16

Pour s'assurer de recevoir le matériel de qualité correspondant au prix qu'il a payé pour tous ses projets de construction, Metrolinx doit mettre en place un processus d'inspection indépendant.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. S'il y a lieu, des inspections d'assurance de la qualité documentées seront réalisées par un tiers tout au long du projet pour s'assurer du respect des exigences concernant les quantités de matériel et la qualité de celui-ci, et veiller à ce que les entrepreneurs fournissent le matériel selon les normes stipulées dans les documents contractuels. Ce processus sera mis en oeuvre d'ici avril 2017.

5.3 Metrolinx paye à CN et CP des taux de majoration élevés

Tous les marchés passés avec CN et CP sont des marchés à fournisseur unique. Le contrat-cadre à long terme entre Metrolinx et CN précise les taux de majoration que CN peut imposer, en plus des frais de main-d'oeuvre et de matériel. Ces taux, ou suppléments, servent à couvrir les frais généraux de CN qu'il ne peut établir directement, tels les frais d'administration des voies ferrées. Nous avons constaté que les taux de majoration de CN excédaient les taux repères de l'industrie généralement considérés comme acceptables.

Pour notre comparaison, nous avons utilisé les taux publiés par l'Office des transports du Canada (OTC). Comme le montre la **figure 8**, les taux de majoration de CN sur la main-d'oeuvre et les pièces étaient nettement supérieurs à ceux de l'OTC. Metrolinx n'a pas renégocié dernièrement ces taux élevés—ils ont été révisés la dernière fois en 2003 au moment du remaniement du contrat-cadre à long terme.

À l'opposé de CN, CP n'a pas conclu de contrat-cadre de construction à long terme avec Metrolinx. Ainsi, Metrolinx et CP ne se sont pas entendus sur la méthode à employer pour établir les coûts des projets de construction et les taux de majoration

Figure 8 : Comparaison des taux de majoration de CN et CP et des taux suggérés par l'industrie[1]
Source des données : Metrolinx et Office des transports du Canada

	Frais de main-d'oeuvre	Coûts de nouvelles pièces	Coûts de pièces vieilles ou usagées
Taux de majoration suggéré par l'industrie (%)	64	48	aucun taux établi
Taux de majoration appliqué par CN à tous les projets (%)	138	69	22
Écart	**+74**	**+21**	–
Taux de majoration suggéré par l'industrie (%)	64	48	aucun taux établi
Taux de majoration de CP (%)[2]	96	50	aucun taux relevé dans notre échantillon
Écart	**+32**	**+2**	–

1. Les taux de majoration de comparaison sont ceux suggérés par l'Office des transports du Canada (OTC). La principale responsabilité de l'OTC est de régler les différends liés aux passages à niveau qui surviennent entre les sociétés ferroviaires et les sociétés de services publics, les municipalités ou les propriétaires fonciers. Alors que les travaux qu'exécute CN pour le compte de Metrolinx ne se rapportent pas seulement aux passages à niveau, Metrolinx nous a informés que la construction de passages à niveau ne consiste pas seulement à aménager des voies ferrées droites. Les taux de majoration suggérés par l'OTC sont acceptables à titre de repères pour l'industrie.
2. CP n'a pas établi de taux de majoration pour les travaux qu'il exécute pour Metrolinx; ces taux ne figurent habituellement pas dans les factures de CP. Dans notre échantillon, nous avons relevé un seul projet réalisé par CP pour lequel les taux étaient précisés, qui sont présentés dans le tableau.

acceptables. Nous avons noté que CP a indiqué ses taux de majoration dans un seul projet de notre échantillon, illustré à la **figure 8**. Dans les autres projets examinés, Metrolinx n'a pu déterminer les taux de majoration imposés par CP, car ils étaient compris dans le coût total. Il est ainsi difficile pour Metrolinx de déterminer si les coûts de CP sont raisonnables et justes, et si ses taux de majoration sont conformes aux normes de l'industrie.

RECOMMANDATION 17

Pour éviter de payer des coûts de construction élevés à CN et CP, Metrolinx doit :

- renégocier son contrat-cadre à long terme avec CN pour que les taux de majoration correspondent aux taux repères de l'industrie;
- négocier une entente avec CP pour que les estimations exposent de façon détaillée tous les coûts et que les taux de majoration correspondent aux taux repères de l'industrie.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il a entrepris la renégociation du contrat-cadre de construction avec CN pour faire en sorte que les modalités soient conformes aux normes actuelles de l'industrie et pour assurer l'optimisation des ressources. Les modalités de toute nouvelle entente feront l'objet de négociations avec CN et seront sujettes à toutes les approbations qui s'appliquent (y compris l'article 28 de la *Loi sur l'administration financière*).

Un processus de négociation similaire avec CP sera mené pour s'assurer que les estimations présentent tous les coûts détaillés et que les modalités sont conformes aux normes actuelles de l'industrie.

Annexe 1 : Estimation présentée par CP pour un projet de 1,9 million de dollars, approuvée par Metrolinx

Source des données : Metrolinx

CP

www.cpr.ca

[redacted]

May 24, 2016

Metrolinx
50 Bay Street, Suite 1005
Toronto, Ontario
M5J 3A5

Attention: [redacted]

Re: Galt North Track Restoration – CP Dupont Signal Installation

Appended below is an estimate of the signal work costs that will be incurred by Canadian Pacific to support the Galt North Track restoration scheduled for 2016.

The following is a breakdown of the estimated costs for Canadian Pacific work including:

Mile 2.61 – Approach Signals 25 and 26
- Design, Material, Testing & Commissioning Labour

Mile 4.60 – Dupont
- Design, Material, Testing & Commissioning Labour

Mile 4.89 – West Toronto
- Design, Material, Field Construction Labour, Testing & Commissioning Labour

Design	
Signal Design (1)	$ 307,587
Material	
Signal Material (2)	$ 1,179,360
Construction	
Signal Construction (3)	$ 302,580
Testing & Commissioning	
Signal Testing & Commissioning (4)	$ 81,637
Grand Total	$ 1,871,164 plus taxes

(1) Signal Design includes internal design labour and external design services.
(2) Signal Material includes bungalow, switch machine, lights, cables, etc.
(3) Signal Construction includes internal construction and supervision resources and external contracted services such as directional boring and miscellaneous contracted services.
(4) Testing & Commissioning includes internal T&C labour.

This estimate does not include any design, material, or labour required to accommodate multiple phases of track construction.

This is an estimate only and actual costs incurred will be billed. The charges for signal work will be invoiced to Metrolinx with reference to Metrolinx' purchase order number.

Yours truly,

[redacted]

Canadian Pacific

Chapitre 3

Section 3.10

Ministère des Transports – Adjudication et surveillance des marchés de construction de l'infrastructure routière

1.0 Résumé

Le ministère des Transports (le Ministère) est responsable de la construction et de l'entretien de l'infrastructure des routes et des ponts de la province, présentement évaluée à 82 milliards de dollars. L'infrastructure comprend près de 40 000 km de voies d'autoroute s'étendant sur une superficie d'environ 17 000 km, ainsi que quelque 5 000 ponts et ponceaux.

Le Ministère passe des marchés de construction pour réaliser des travaux visant à moderniser l'infrastructure existante afin d'en prolonger la durée de vie utile ou à aménager de nouvelles infrastructures afin d'accroître la capacité. Le réseau routier, dont la majorité des éléments étaient en place dans les années 1990, nécessite un entretien substantiel en permanence. Le Ministère prévoit dépenser près de 14 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années pour la réfection des routes et des ponts, et environ 4 milliards pour leur expansion.

Au cours des 5 dernières années, le Ministère a adjugé quelque 600 importants marchés de construction (d'une valeur de plus d'un million de dollars chacun), totalisant près de 5,5 milliards de dollars. Ces marchés comportent des projets comme le revêtement de tronçons de route, le prolongement des autoroutes, la construction de nouveaux ponts ou la remise en état des ponts existants. En moyenne, les marchés se chiffraient à 9,1 millions de dollars. Le Ministère a aussi adjugé près de 1 450 marchés de construction mineurs totalisant environ 580 millions. Les travaux mineurs comportent généralement des réparations moins substantielles des ouvrages existants. La valeur moyenne de ces marchés s'élevait à près de 400 000 $.

Le secteur de la construction routière en Ontario est principalement représenté par deux organismes : l'Ontario Road Builders' Association (ORBA) et l'Ontario Hot Mix Producers Association (OHMPA), qui consultent le Ministère au sujet de questions techniques et font des démarches pour défendre les intérêts de leurs membres.

Notre audit a révélé que le Ministère avait commencé à constater en 2000 d'importants problèmes de fissuration prématurée des chaussées à l'échelle de la province. Ces problèmes ont coûté aux contribuables, car il a fallu réparer ou revêtir les chaussées plus tôt que prévu, et ont causé des inconvénients et des retards aux conducteurs en raison des travaux routiers plus fréquents. En 2004,

le Ministère a confirmé que la piètre qualité du ciment bitumineux était la principale cause de la fissuration prématurée. En 2007, deux essais ont été mis au point pour évaluer la qualité du bitume et la probabilité de fissures prématurées. Au moment de notre audit cependant, il n'avait pleinement mis en oeuvre qu'un seul essai—cinq ans après sa mise au point—et utilisait le second pour quelques projets seulement. Cette situation s'explique par le fait qu'au fil des ans, le Ministère a décidé de ne pas mettre en oeuvre tous les essais, mais a plutôt a acquiescé aux nombreuses demandes de l'industrie du bitume routier de ne pas les appliquer.

De même, en réponse aux demandes des entrepreneurs en construction membres de l'ORBA, le Ministère a apporté d'importants changements de politique qui avantagent ces derniers au détriment des contribuables.

Le Ministère a aussi versé des gratifications aux entrepreneurs même après avoir appris qu'ils auraient falsifié les échantillons, en remplaçant les échantillons de bonne qualité présentés pour les essais par le bitume utilisé pour aménager les chaussées. En outre, il a payé pour faire réparer les routes, alors que les travaux auraient dû être couverts par les garanties des entrepreneurs. Alors qu'il collabore avec les entrepreneurs pour modifier leur comportement lors de discussions et au moyen de plans d'amélioration, il impose rarement de sanctions aux entrepreneurs peu performants, y compris ceux qui contreviennent aux règlements de sécurité. Il leur permet aussi de continuer à soumissionner les marchés et à leur attribuer des travaux.

Nous avons constaté que ce sont les entrepreneurs, et non le Ministère, qui engagent les ingénieurs agréés pour certifier que les ouvrages d'infrastructure (comme les ponts) sont conformes aux normes en vigueur. Quelques ingénieurs ont certifié que des travaux de construction étaient conformes aux normes, qui se sont par la suite révélés non sécuritaires.

Voici les observations particulières formulées dans notre audit :

- **La fissuration prématurée des chaussées a augmenté substantiellement les coûts de réfection du réseau routier engagés par le Ministère.** Nous avons observé des projets routiers dans toutes les régions de la province où des fissures s'étaient formées bien avant l'expiration de la durée de vie de 15 ans—et dans certains cas, seulement un an après l'ouverture au public. La documentation n'est pas suffisamment détaillée pour déterminer l'ampleur du problème et les coûts supplémentaires qu'a engagés le Ministère pour réparer les dommages prématurés. Nous avons cependant examiné cinq projets routiers pour lesquels tous les coûts de réparation des fissures avaient fait l'objet d'un suivi. Dans ces cas, le Ministère a payé 23 millions de dollars pour les réparations, ce qui s'ajoute aux 143 millions versés initialement pour les travaux d'asphaltage. Les routes ont été réparées entre un et trois ans après que le bitume a été posé.
- **Le Ministère a retardé la mise en oeuvre des essais qui auraient repéré le bitume susceptible de se fissurer prématurément.** Il a analysé de façon approfondie deux essais pouvant repérer, avant qu'il soit coulé, le bitume susceptible de se fissurer tôt—ces deux essais doivent être effectués conjointement pour déterminer si le bitume se fissurera de façon prématurée. Mais au lieu d'appliquer les essais dès leur validation en 2007, le Ministère a attendu cinq ans avant de mettre en oeuvre l'un des essais. Neuf ans plus tard, il n'applique toujours pas le second essai à tous les marchés. Lorsque nous avons demandé pourquoi des mesures n'avaient pas été prises plus tôt, le Ministère a expliqué qu'au lieu d'une relation traditionnelle de client-fournisseur avec les entrepreneurs et fournisseurs, il privilégie une approche « collaborative » avec l'industrie. Ainsi les décisions, comme la mise en oeuvre des essais, ont été prises après délibérations par un comité mixte des chaussées,

composé de membres du personnel de l'OHMPA et du Ministère. Ce comité a de fait permis que les fournisseurs ministériels déterminent la qualité des matériaux qui seraient livrés, sachant que la fissuration prématurée générerait des revenus additionnels pour l'ensemble de l'industrie et engendrerait des coûts supplémentaires pour les contribuables.

- **Le Ministère accorde des gratifications aux entrepreneurs lorsqu'ils satisfont les exigences des marchés, ce qu'ils sont pourtant tenus de faire.** En 2012, il a accordé aux entrepreneurs des gratifications de près de 8,8 millions de dollars pour avoir livré du bitume de la qualité précisée dans les marchés. Depuis, il a versé des gratifications d'un montant à peu près équivalent (bien qu'il ait cessé en 2013 de consigner les montants versés). Quoi qu'il en soit :
  - Le Ministère sait, depuis 2000, qu'il existe des problèmes de qualité liés au bitume et n'a ni cherché à dissiper en temps opportun ses préoccupations découlant de la fissuration prématurée, ni modifié ses pratiques de versement des gratifications.
  - Les entrepreneurs ont la possibilité de falsifier les échantillons de bitume pour toucher des gratifications. Le Ministère était au courant de la substitution des échantillons, mais n'a pas fait d'enquête afin d'imposer des amendes ni mis en place de contrôles pour éviter à l'avenir la substitution des échantillons.
- Les politiques ministérielles ont été modifiées pour qu'elles avantagent l'Ontario Road Builders' Association (qui représente les entrepreneurs). Même s'il arrive rarement que le gouvernement provincial distribue les rapports d'audit interne des ministères à des parties extérieures (à moins qu'une demande soit présentée sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*), le Ministère a transmis à l'ORBA un rapport d'audit interne de son programme de marchés de construction. L'ORBA a demandé d'examiner, conjointement avec le Ministère, les recommandations du rapport. Le Ministère a décidé de former un comité de politique mixte, composé de ses représentants et de ceux de l'ORBA, pour se pencher sur le rapport. Le personnel ministériel a fait part de ses préoccupations au sujet de la création du comité, car il permettrait à l'ORBA de fortement influencer la mise en oeuvre des recommandations du rapport, ce qui constitue une responsabilité opérationnelle interne. Cependant, le Ministère a écarté la recommandation du personnel et a formé un comité mixte, comptant six membres de l'ORBA (dont cinq entrepreneurs) et six représentants du gouvernement (dont trois seulement du Ministère, un du ministère de l'Infrastructure, un d'Infrastructure Ontario et le troisième du ministère des Finances). De plus, le Ministère a décidé qu'au lieu de mettre en oeuvre les recommandations formulées par la Vérification interne, le comité de politique mixte se concentrerait sur la réponse au plan d'action et aux recommandations de l'ORBA. Nous avons constaté que le plan d'action de l'ORBA sert l'intérêt supérieur de ses membres, ce qui n'est pas surprenant.

  Ce processus et les nombreuses demandes préalables de l'ORBA lui ont permis d'influencer la politique ministérielle dans son intérêt, notamment ce qui suit :
  - ***Une politique ministérielle a été modifiée pour permettre aux entrepreneurs de différer le paiement des amendes, dont certaines sont maintenant irrécouvrables.*** Avant 2011, les entrepreneurs devaient payer immédiatement les dommages-intérêts déterminés (les frais de retard) lorsqu'ils accusaient un retard dans la livraison des projets. Le Ministère a cependant accepté de modifier sa politique pour permettre aux entrepreneurs de différer le paiement des amendes s'ils

prévoyaient les contester. Nous avons remarqué que d'autres provinces, telles que l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec, perçoivent les amendes immédiatement, puis accordent un remboursement si les entrepreneurs obtiennent une décision favorable. À la suite de ce changement de politique, les entrepreneurs ont différé jusqu'à quatre ans le paiement d'amendes s'élevant à près de 6 millions de dollars. Deux entrepreneurs ont fait faillite durant cette période, et le Ministère ne pourra pas recouvrer les frais de retard de 660 000 $ qu'ils lui devaient.

- ***La nouvelle politique ne dissuade plus les entrepreneurs procéduriers de poursuivre à maintes reprises le Ministère.*** Avant 2015, il interdisait aux entrepreneurs qui intentaient de nombreuses poursuites qu'il estimait frivoles de soumissionner ses marchés à l'avenir. Les actions en justice alourdissent considérablement la charge de travail du personnel ministériel et accroissent les frais juridiques du Ministère. À la demande de l'industrie, le Ministère a supprimé, en 2015, une clause des marchés qui l'autorisait à exclure les entrepreneurs procéduriers de ses marchés à l'avenir. Les dossiers ministériels montrent qu'entre 2007 et 2015, les entrepreneurs ont intenté 12 poursuites, alors qu'avant 2007, elles étaient presque inexistantes. La récente modification de la politique pourrait donner lieu à encore plus de poursuites.
- ***Le Ministère a modifié sa politique de règlement des différends, incitant les entrepreneurs à déposer des contestations plus souvent.*** Aux termes de la procédure originale de règlement des différends du Ministère, un entrepreneur voulant présenter une demande de règlement devait passer par les trois paliers avant d'engager une action en justice. Cette procédure avait fait ses preuves, car elle avait permis de régler presque 95 % des différends. Toutefois, à la demande de l'industrie, en 2016, le Ministère a accepté de modifier la procédure et a permis aux entrepreneurs de faire appel à un arbitre indépendant à n'importe quel palier. Il y a un risque que les arbitres prennent des décisions de compromis au lieu d'appliquer strictement les conditions du marché. Cette situation peut inciter les entrepreneurs à déposer plus de demandes de règlement et à faire intervenir directement un arbitre.
- Les ingénieurs qui certifient que les ouvrages ont été construits correctement sont engagés par les entrepreneurs, et certains ont délivré de fausses certifications. L'une des mesures les plus importantes pour le contrôle de la qualité dans la construction des infrastructures publiques est l'exercice d'une surveillance suffisante par un ingénieur qui vérifie et délivre une certification que les principaux travaux de construction sont exécutés en conformité avec des normes rigoureuses. Étant donné la nature et l'importance de leur travail, les ingénieurs de vérification de la qualité (IVQ) exerçant cette fonction doivent être indépendants des entrepreneurs ayant exécuté les travaux qu'ils examinent. Pourtant, nous avons constaté que ces ingénieurs sont engagés par les entrepreneurs, qu'ils travaillent pour eux et leur sont directement comptables. Le personnel ministériel régional a relevé des cas partout dans la province où les IVQ ont présenté au Ministère des rapports de conformité erronés ou trompeurs. Le Ministère se fie aussi à ses agents de gestion des marchés et d'assurance de la qualité pour exercer une surveillance, mais l'approbation d'un IVQ offre l'assurance au Ministère qu'un ouvrage sera sécuritaire pour le public et que les spécifications ont été respectées.
- Le Ministère fait preuve de laxisme dans la gestion des entrepreneurs peu performants. Il ne pénalise pas les entrepreneurs éprou-

vant de sérieux problèmes de rendement et leur permet de soumissionner des marchés ultérieurs. Les entrepreneurs dont le rendement a été jugé insatisfaisant continuent à soumissionner et à remporter d'importants travaux du Ministère. Par exemple, trois entrepreneurs ayant obtenu une cote de rendement insatisfaisant pendant plusieurs années ont décroché des marchés de construction chiffrés à environ 45 millions de dollars chacun au cours des 5 dernières années—totalisant près de 135 millions. En outre, le Ministère a payé des frais pour réparer les travaux inférieurs aux normes effectués par certains entrepreneurs, alors que ces travaux étaient couverts par leurs garanties.

- Le Ministère attribue de nouveaux marchés aux entrepreneurs qui ont contrevenu aux règlements de sécurité. Il peut pénaliser les entrepreneurs dont le travail pose un risque à la sécurité mais, en réalité, il le fait rarement. Le régime ministériel de sanctions pécuniaires a pour effet de réduire le montant des marchés qu'un entrepreneur peut soumissionner à l'avenir au lieu d'imposer des pénalités pour un travail non sécuritaire. Nous avons cependant noté, dans les sept cas d'infraction à la sécurité examinés, qu'aucune des sanctions imposées n'était suffisamment élevée pour empêcher les entrepreneurs de soumissionner les marchés du Ministère, puisque la sanction ne réduisait pas suffisamment le plafond (le montant maximal d'un marché qu'un entrepreneur peut soumissionner) pour avoir une incidence sur les soumissions futures. De plus, il était interdit à un petit entrepreneur qui avait contrevenu aux règlements de sécurité de soumissionner les marchés dans une région ministérielle, mais des travaux lui ont tout de même été attribués dans les autres régions. En plus d'imposer des sanctions, le Ministère collabore avec les entrepreneurs pour modifier leur comportement lors de discussions et au moyen de plans d'amélioration.

Notre rapport renferme 7 recommandations comportant 16 mesures de suivi.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est reconnaissant des observations et recommandations formulées par le Bureau de la vérificatrice générale. L'aménagement et l'entretien du réseau routier provincial sont essentiels pour le déplacement efficace et sécuritaire des résidents et des marchandises partout dans la province. Les investissements servent à aménager l'infrastructure pour répondre aux besoins de transport de la population croissante.

S'acquittant de son mandat de maintenir en bon état les routes et les ponts de l'Ontario, de réduire l'encombrement routier, d'améliorer la sécurité et de soutenir l'économie, le Ministère prend ses responsabilités très au sérieux.

Au cours des 5 dernières années, plus de 689 km de nouvelles voies d'autoroute et 58 nouveaux ponts ont été construits partout en Ontario. En outre, plus de 4 848 km de chaussées et 592 ponts ont été remis en état.

Le Ministère persiste à croire que la poursuite du dialogue et de la consultation avec les intervenants, y compris les entrepreneurs qui exécutent ses projets et les organisations sectorielles, l'aide à prendre des décisions éclairées au sujet des politiques et des programmes et qu'elle est déterminante pour l'exécution réussie de ses programmes d'infrastructure.

Il continue à considérer comme prioritaires la sécurité des automobilistes et des exécutants de ses projets, la qualité des travaux de construction et la responsabilité financière. Il s'est doté de longue date de politiques et de procédures pour l'adjudication et l'administration des marchés de construction et veille à leur application. En outre, il s'emploie constamment à améliorer l'ensemble de ses programmes. Au cours des prochains mois, il examinera attentivement les constatations et recommandations de l'audit. Il élaborera un plan d'action pour donner suite aux observations et recomman-

dations du Bureau de la vérificatrice générale relativement à l'adjudication et à la surveillance des marchés de construction.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de l'infrastructure de transport de la province

L'infrastructure de transport de la province est composée de l'infrastructure routière et de l'infrastructure de transport en commun, toutes deux relevant du ministère des Transports (le Ministère). (Les municipalités possèdent leurs propres infrastructures de routes et de transport en commun, dont le Ministère n'est pas responsable.)

L'**infrastructure routière** de l'Ontario est actuellement évaluée à 82 milliards de dollars. Elle comprend près de 40 000 km de voies d'autoroutes s'étendant sur une superficie d'environ 17 000 km, ainsi que quelque 5 000 ponts et ponceaux.

L'**infrastructure de transport en commun** de la province se chiffre présentement à 11 milliards de dollars. Elle est exploitée par Metrolinx, un organisme du Ministère, et comprend un réseau de parcours de trains et d'autobus desservant plus de 11 000 kilomètres carrés dans la région du grand Toronto et de Hamilton.

Le Ministère passe des marchés de construction pour moderniser l'infrastructure de transport existante afin de prolonger sa durée de vie utile ou pour aménager de nouvelles infrastructures afin de développer le réseau. Dans les deux sections qui suivent, nous examinons ces deux types de travaux de construction en Ontario.

2.1.1 Travaux de construction visant à moderniser l'infrastructure existante

La majorité des infrastructures de transport existantes de la province étaient en place dans les années 1990. Les travaux réalisés dans les années 2000 visaient principalement à moderniser les infrastructures en place plutôt qu'à aménager de nouvelles infrastructures.

Les ponts, les gares et les autres importants ouvrages sont construits pour durer approximativement 75 ans. Ils doivent cependant faire l'objet d'un entretien régulier et être remis en état à l'occasion afin de prolonger leur durée de vie. Par exemple, les chaussées des autoroutes sont censées durer environ 15 ans avant que leur réfection soit nécessaire. La qualité de ce travail a donc une incidence, car elle détermine si les chaussées devront être réparées, comme colmater les fissures prématurées, avant que le bitume soit remplacé.

Comme le montre la **figure 1**, le Ministère prévoit que les travaux de construction routière coûteront environ 18 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années. De ce montant, 14 milliards seront affectés à la remise en état des routes et 4 milliards, à leur extension. Ces travaux sont nécessaires puisque le réseau routier déjà vieillissant doit faire l'objet en permanence d'entretien et de remise en état substantiels. Par exemple,

Figure 1 : Dépenses prévues pour remettre en état et développer l'infrastructure de transport de l'Ontario, 2016-2017–2025-2026

Source des données : ministère des Transports et Metrolinx

Type d'infrastructure	Dépenses prévues pour remettre en état les infrastructures existantes (en milliards de dollars)	Dépenses prévues pour construire de nouvelles infrastructures (en milliards de dollars)	Total (en milliards de dollars)
Routes et ponts	14	4	18
Transports en commun	3	27	30
Total	**17**	**31**	**48**

un pont et un ponceau sur cinq en Ontario sont en piètre état et doivent être refaits au cours des cinq prochaines années.

2.1.2 Importants travaux de construction prévus pour étendre le réseau routier de la province

En 2008, le gouvernement a annoncé le « Grand Projet » échelonné sur 25 ans (aussi appelé le Plan régional de transport) dans le but de réaliser des mises à niveau substantielles de l'infrastructure de transport existante de la province. Le gouvernement a calculé que l'encombrement routier coûtait à l'économie provinciale 11 milliards de dollars par année et a estimé que la population ontarienne augmenterait de 40 % pendant les 25 années suivantes.

Le Grand Projet a posé les bases de la plus importante injection de capitaux pour construire de nouvelles infrastructures depuis la mise en place initiale des réseaux. Des investissements majeurs sont réalisés pour moderniser le réseau régional de transport en commun, afin d'atténuer l'engorgement routier. Par exemple, la fréquence des trains sur chaque ligne en provenance et à destination du centre-ville de Toronto sera relevée à 15 minutes les jours de semaine. À l'extérieur du centre-ville, on construit présentement le réseau de transport en commun léger sur rail à Toronto, Mississauga et Brampton.

Des améliorations sont aussi apportées à l'infrastructure routière de l'Ontario. Les autoroutes dans la région du grand Toronto (RGT) seront élargies et les voies de covoiturage seront prolongées. À l'extérieur de la RGT, certaines autoroutes seront également élargies, comme celles reliant Kitchener et Guelph.

Des sommes encore plus substantielles qu'auparavant seront affectées à l'expansion au cours des 10 prochaines années. Comme le montre la **figure 1**, le Ministère prévoit que les coûts de construction de nouvelles infrastructures de transport s'élèveront à près de 31 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie.

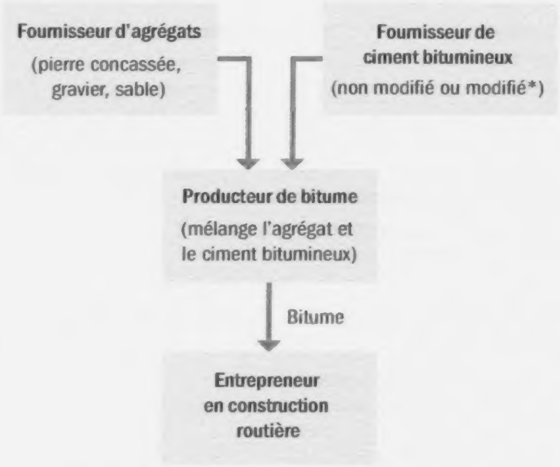
2.2 Vue d'ensemble du bitume, de l'industrie du bitume et des entrepreneurs en construction

2.2.1 Le bitume est un élément crucial de la construction des routes

Chaque année, au moins 2,6 millions de tonnes de bitume sont coulées sur les routes de l'Ontario et coûtent à la province près de 270 millions de dollars. Le bitume utilisé dans les routes est un mélange d'agrégat, qui est composé de roches de diverses formes (telles que la pierre concassée, le gravier et le sable) et de ciment bitumineux, qui est l'adhésif ou l'élément liant l'agrégat. (Voir la **figure 2**, Procédé de fabrication du bitume.) Le bitume est composé d'environ 95 % d'agrégat et de 5 % de ciment bitumineux. Sous-produit du raffinage du pétrole brut, le ciment bitumineux est le résidu de la distillation de l'essence, du kérosène, du mazout et d'autres produits à partir du pétrole. Récemment, à mesure que s'est améliorée la technologie d'extraction de produits tels que l'essence du pétrole, le ciment bitumineux, qui est le résidu

Figure 2 : Procédé de fabrication du bitume

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* Dans certains cas, les fournisseurs de ciment bitumineux ajoutent des huiles à moteur recyclées au ciment bitumineux non modifié—un produit pétrolier—créant un ciment bitumineux modifié qu'ils vendent aux producteurs de bitume.

de ce procédé, est moins adhésif qu'auparavant. C'est pourquoi les fournisseurs de ciment bitumineux ont utilisé d'autres substances, comme l'huile à moteur recyclée, à titre d'adjuvants dans le ciment bitumineux.

Le Ministère a approuvé 11 fournisseurs de ciment bitumineux et 28 fournisseurs d'agrégat, dont le bitume et l'agrégat, respectivement, peuvent être utilisés dans les projets de construction de routes au débit de circulation élevé (à la **section 2.5**, il est question du processus d'approbation des fournisseurs de matériaux pour les projets de construction du Ministère). Pour les routes à faible débit routier, le Ministère exige que le ciment bitumineux soit fourni par les 11 fournisseurs autorisés, mais l'agrégat peut également provenir de fournisseurs non approuvés.

Comme le montre la **figure 2**, les producteurs de bitume se procurent du ciment bitumineux auprès de l'un des 11 fournisseurs approuvés (dont 4 sont aussi des entrepreneurs en construction de l'Ontario) et le mélangent à l'agrégat acheté à n'importe quel fournisseur afin de produire le bitume utilisé dans les routes. Ainsi, un entrepreneur travaillant à un projet provincial de construction routière est assuré que le bitume qu'il achète à l'un des producteurs satisfait aux exigences ministérielles.

Le mélange optimal d'agrégat et de ciment bitumineux de grande qualité est important pour assurer la durée de vie prévue de 15 ans des routes qui doivent présenter peu ou pas de fissures. Les préoccupations entourant l'apparition prématurée de fissures et d'ornières dans les chaussées (l'orniérage est la formation de dépressions causées par le poids des véhicules) étaient tellement généralisées dans les années 1980 que le gouvernement américain a dépensé 150 millions de dollars pour étudier et mettre au point un nouveau procédé de production du bitume. Le résultat de cette étude est la méthode « Superpave »—cette méthode est la combinaison du procédé de formulation de l'agrégat et du ciment bitumineux à rendement calibré. La méthode Superpave a été adoptée à titre de norme de l'industrie en Amérique du Nord. En 1996, le Ministère a commencé à utiliser la méthode Superpave, ce qui a grandement amélioré la qualité des chaussées—particulièrement l'élimination de l'orniérage. Selon la méthode Superpave, le Ministère a défini le mélange optimal d'agrégat et de ciment bitumineux pour que les routes résistent à l'usure de la circulation et aux conditions météorologiques auxquelles elles sont exposées.

2.2.2 Intervenants de l'industrie de la construction routière

L'industrie de la construction routière de l'Ontario est principalement représentée par deux groupes : l'Ontario Road Builders' Association (ORBA) et l'Ontario Hot Mix Producers Association (OHMPA). Ce sont les plus importants intervenants qui fournissent des données techniques qui influencent les décisions du Ministère. Bien que ces deux groupes représentent différents intervenants, leurs membres peuvent parfois se recouper, car certains entrepreneurs ont de nombreux intérêts commerciaux. L'Ontario compte 30 000 travailleurs de la construction routière, dont la grande majorité sont employés par les entrepreneurs et fournisseurs qui sont membres de l'ORBA et de l'OHMPA.

Ontario Road Builders' Association

Fondée en 1927, l'ORBA représente actuellement plus de 80 entrepreneurs qui construisent des routes et des ponts en Ontario. Sa raison d'être est d'intervenir dans les dossiers qui importent à l'industrie et de formuler des avis sur les questions techniques. En outre, l'ORBA collabore de près avec le Ministère. Depuis plus de 20 ans, les représentants de l'ORBA ont siégé aux comités mixtes établis par le Ministère. Récemment, l'ORBA est représentée dans trois différents comités mixtes qui décident du moment et de la façon de mettre en oeuvre les nouvelles normes relatives à la qualité des routes, notamment la qualité du bitume, à la construction appropriée des ponts, et à l'impact environnemental des travaux de construction. Des membres de

l'ORBA siègent aussi à un comité ministériel mixte, qui analyse les politiques d'administration et de surveillance de la construction.

L'ORBA est un lobbyiste enregistré en Ontario, ce qui signifie qu'elle peut entreprendre des démarches auprès des ministres et des employés du secteur public pour défendre ses intérêts. Chaque année, l'ORBA tient un congrès auquel participe l'industrie de la construction, ainsi que le ministre des Transports et des employés ministériels. Le congrès vise à souligner les importantes réalisations et percées effectuées durant l'année et à resserrer les liens entre l'ORBA et le Ministère. En 2014, l'ORBA a commencé à animer des séances d'information à Queen's Park, auxquelles ont assisté le ministre et des députés.

Ontario Hot Mix Producers Association

L'OHMPA représente 49 producteurs d'enrobés à chaud (bitume) et 5 des 11 fournisseurs de ciment bitumineux approuvés par le Ministère, auprès desquels les entrepreneurs en construction peuvent s'approvisionner pour les travaux de construction routière de l'Ontario. (Les six autres fournisseurs approuvés ne sont pas membres de l'OHMPA, étant situés à l'extérieur de la province.) L'un des buts principaux de l'OHMPA est de recueillir de l'information technique sur la qualité du bitume auprès de différentes administrations. L'Association s'emploie également à sensibiliser les intervenants de l'industrie du bitume.

L'Association a été créée en 1974 et a récemment commencé à travailler de près avec le Ministère. Les représentants de l'OHMPA siègent désormais aux comités mixtes créés spécifiquement par le Ministère pour s'attaquer aux problèmes techniques liés au bitume. Il y a actuellement trois comités mixtes actifs comptant des membres de l'OHMPA et du Ministère. Ces comités fournissent des données sur des enjeux techniques, tels que la production de bitume et de ciment bitumineux de grande qualité et l'utilisation de nouvelles technologies pour évaluer la performance des chaussées.

2.3 Évolution des projets au Ministère

Au cours des 5 dernières années, le Ministère a adjugé quelque 600 importants marchés de construction dans le domaine des transports (chacun de plus d'un million de dollars), totalisant environ 5,5 milliards de dollars. Ces marchés comportent des projets comme le revêtement de tronçons de route, le prolongement des autoroutes, la construction de nouveaux ponts ou la remise en état de ponts existants. Le marché moyen se chiffre à 9,1 millions de dollars. Ces marchés sont attribués par appel d'offres par le service d'approvisionnement central du Ministère.

En plus des grands projets de construction, le Ministère a adjugé, durant cette période, près de 1 450 marchés de construction mineurs totalisant environ 580 millions de dollars, dont la valeur moyenne se situe à un peu plus de 400 000 $. Les travaux mineurs comportent habituellement les réparations élémentaires des ouvrages existants. Les bureaux régionaux du Ministère attribuent et administrent les marchés, et les travaux sont habituellement exécutés par de petits entrepreneurs locaux.

Comme le montre la **figure 3**, au cours des 5 dernières années, 10 entrepreneurs ont remporté 73 % des marchés de construction attribués par le Ministère—d'une valeur de près de 4,4 milliards sur 6,1 milliards de dollars.

En conformité avec les normes de l'industrie, le Ministère utilise deux différents modèles pour structurer la majorité de ses projets :

- **Modèle traditionnel** (aussi appelé conception-soumission-construction)—le Ministère passe un marché avec une entreprise pour concevoir un projet, puis un marché avec une différente entreprise pour la construction en conformité avec la conception.
- **Marché à prix fixe** (aussi appelé conception-construction)—le Ministère

Figure 3 : Valeur des marchés adjugés aux dix principaux entrepreneurs et aux autres entrepreneurs, 2010-2011–2015-2016

Source des données : ministère des Transports

Entrepreneur	Valeur totale des marchés adjugés (en millions de dollars)	% du montant total de 6,1 milliards de dollars versés par le Ministère aux entrepreneurs
Miller Group Inc.*	963	16
Dufferin Construction Company*	866	14
Aecon Construction and Materials Limited*	738	12
Coco Paving Inc.*	402	7
Pioneer Construction Inc.	345	6
Teranorth Construction & Engineering Limited	318	5
J&P Leveque Bros. Haulage Limited	271	4
R.W. Tomlinson Limited	186	3
Bot Construction Limited	175	3
Cruickshank Construction Limited	163	3
Total partiel	**4 427**	**73**
Autre	1 653	27
Total	**6 080**	**100**

* Fournisseur de ciment bitumineux

engage une seule entreprise pour réaliser les phases de la conception et de la construction.

Selon le modèle traditionnel où l'entrepreneur en construction n'est pas responsable de la conception, le Ministère exerce plus de contrôle et assume le risque de dépassements de coûts. Dans le modèle conception-construction, il transfère en grande partie le contrôle et le risque de dépassements de coûts à l'entrepreneur.

2.3.1 Majorité des travaux exécutés à l'interne au Ministère—avant 1996

Jusque dans les années 1950, le Ministère effectuait l'intégralité de la conception et de la surveillance et certains travaux de construction dans les projets routiers. Pendant cette décennie, il a commencé à impartir les travaux de construction à des entrepreneurs et a continué à exercer les fonctions de conception et de surveillance à l'interne, c'est-à-dire que le personnel ministériel surveillait les activités de construction pour que les travaux soient conformes à la conception du projet. Le personnel ministériel était aussi chargé des essais internes des matériaux de construction, pour s'assurer qu'ils étaient de qualité acceptable, ainsi que de l'exécution des travaux.

La majorité de l'infrastructure routière de la province—environ 80 % des ponts et 90 % des routes en place actuellement—a été aménagée jusqu'en 1996 en application de ce modèle.

2.3.2 Transition à l'impartition intégrale—depuis 1996

En 1996, afin de concrétiser l'orientation du gouvernement provincial visant à réduire les coûts opérationnels et les niveaux de dotation, le Ministère a engagé un processus pour impartir intégralement la surveillance des projets de construction, de sorte que la majorité des travaux de conception, de mise à l'essai et de surveillance des marchés commencerait à être impartie. Cette décision a été approuvée par le Conseil de gestion du gouvernement dans le

but de réduire les niveaux de dotation globaux du gouvernement.

Les projets ont commencé à être conçus principalement par des consultants externes, qui étaient des ingénieurs qualifiés. Le Ministère a fermé ses laboratoires d'essai et a sous-traité la mise à l'essai des matériaux à des laboratoires accrédités. Il a aussi commencé à impartir les fonctions de surveillance à des consultants extérieurs.

L'objectif principal était de réduire l'effectif. Par conséquent, de nombreux employés ont été licenciés ou réaffectés à différentes priorités.

2.3.3 Poursuite de l'impartition et introduction du modèle conception-construction et des spécifications fonctionnelles—depuis 2008

L'impartition intégrale des travaux a débuté en 1996 selon le modèle traditionnel : la conception était impartie à des consultants, puis les entrepreneurs en construction soumissionnaient et exécutaient les travaux, et d'autres consultants les surveillaient.

En 2008, le Ministère a envisagé d'utiliser le modèle conception-construction en espérant de réduire encore plus les coûts et d'accélérer l'exécution des projets. Selon ce modèle, il établissait également les « spécifications fonctionnelles », qui mettent l'accent sur le résultat prévu des travaux plutôt que sur la façon de les exécuter. Par exemple, les spécifications fonctionnelles peuvent préciser que sept ans après l'achèvement d'une route, le bitume doit présenter peu ou pas de fissures profondes. Les étapes pour obtenir ce résultat—qui sont précisées dans les marchés traditionnels—sont laissées à la discrétion des entrepreneurs. Aux termes du modèle, les entrepreneurs assument généralement plus de risques, car ils soumissionnent les projets avant que leur conception soit finalisée. Donc, il leur est difficile d'estimer les coûts suivant cette approche. Le risque pour le Ministère est en quelque sorte différé, car il est fonction des garanties offertes par l'entrepreneur que l'ouvrage mis en place performera comme prévu à une date ultérieure déterminée.

L'appel d'offres pour le premier projet conception-construction a été lancé en 2010. Puisqu'il nécessitait une surveillance limitée, le Ministère n'a pas engagé de consultant aux honoraires élevés pour en surveiller l'exécution. Le personnel ministériel régional a été chargé des fonctions de surveillance sommaire, ce qui leur a aussi permis de mieux comprendre le nouveau modèle. En 2016, près de 10 % de tous les projets de remise en état suivaient le modèle conception-construction.

À cette époque, le Ministère a commencé à exiger des garanties à long terme pour certains marchés pour des éléments comme le bitume. Généralement, les travaux de construction sont couverts par une garantie standard d'un an. Toutefois, pour les projets comportant des spécifications fonctionnelles, il était important que le Ministère obtienne des garanties à long terme, car elles incitent les entrepreneurs à produire d'excellentes conceptions et à prendre des décisions de construction éclairées. Ainsi, les ouvrages aménagés sont suffisamment durables pour que les entrepreneurs n'aient pas à effectuer de travaux sous garantie. Au cours de cette période, des garanties de trois à sept ans ont été progressivement mises en oeuvre.

En 2015, le personnel technique du Ministère était passé de quelque 900 employés à un peu moins de 700, et les 760 agents de gestion des marchés avaient été réduits à environ 150.

2.4 Processus d'approvisionnement ministériel pour les marchés de construction

Le processus que suit le Ministère pour retenir les services d'entrepreneurs pour les projets de construction compte cinq étapes :

1. Les entrepreneurs présentent des documents démontrant leur expérience pertinente en construction, leur viabilité financière, l'absence de conflit d'intérêts et leur observation fiscale. Ils fournissent aussi des références

avant le début des travaux de construction. Le Ministère examine cette information et détermine si les entrepreneurs sont admissibles à soumissionner les appels d'offres. On attribue aux entrepreneurs admissibles un numéro d'identification unique, qui s'applique également à toute filiale avec laquelle ils sont associés.

2. Lorsque le Ministère prévoit mettre un projet de construction en adjudication, il l'annonce dans le Système d'inscription, d'évaluation et de qualification (SIEQ/MERX, décrit ci-dessous). La date limite de présentation des soumissions par les entrepreneurs est aussi affichée.
3. Le système attribue automatiquement la date de clôture de l'appel d'offres, ce qui empêche le système d'accepter de nouvelles soumissions. Tous les prix de soumission sont affichés sur le site du système aux fins de transparence auprès du public. Les trois soumissionnaires les moins-disants sont informés et doivent présenter une soumission détaillée dans les 24 heures.
4. Le personnel ministériel évalue les soumissions détaillées pour déterminer si elles répondent à toutes les exigences.
5. Le marché est adjugé au soumissionnaire le moins-disant, dont la soumission est conforme aux exigences du projet.

Le SIEQ/MERX est un système d'appels d'offres sécurisé en ligne qui vérifie automatiquement l'admissibilité des entrepreneurs, accepte et traite les soumissions qu'ils ont présentées au cours de la période de soumission et rejette les soumissions tardives. Le système sécurise les soumissions des entrepreneurs, de sorte que personne n'ait accès au système pour altérer les soumissions, y compris le prix et la raison sociale de l'entreprise.

2.5 Processus d'approbation du Ministère visant les fournisseurs de ciment bitumineux

Un fournisseur qui veut approvisionner en ciment bitumineux le Ministère pour ses projets de construction, peut le solliciter en tout temps. Le Ministère inspecte les installations du fournisseur pour vérifier si ses processus de contrôle de la qualité sont appropriés. Il inspecte aussi visuellement le ciment bitumineux en obtenant des échantillons et en les soumettant à des essais pour déterminer s'ils sont conformes aux spécifications préapprouvées.

Si le ciment bitumineux échantillonné soutient les essais, il est ajouté à la liste des matériaux approuvés du Ministère, appelée répertoire des sources de matériaux désignées. Les producteurs de bitume doivent se procurer les matériaux approuvés, qu'ils mélangent à l'agrégat pour produire le bitume utilisé pour construire les routes.

Pendant la construction l'entrepreneur doit tenir une documentation détaillée pour démontrer au Ministère que seul le ciment bitumineux désigné a été utilisé dans les chaussées. Lorsque le ciment est mélangé pour créer le bitume, le Ministère effectue à nouveau les essais d'approbation pour vérifier que le ciment est conforme aux spécifications par rapport auxquelles il a été approuvé (les essais préalables à l'approbation ne permettent pas de définir le risque de fissuration prématurée).

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit des projets de construction dans le secteur des transports visait à déterminer si le Ministère avait instauré des politiques et procédures efficaces pour faire en sorte que :

- les entrepreneurs sont retenus suivant une approche concurrentielle, juste, ouverte et transparente où les marchés sont adjugés uniquement aux soumissionnaires qualifiés, dans le respect des principes d'économie;

- l'on exerce une supervision suffisante des entrepreneurs durant la construction;
- la construction finale représente un actif de grande qualité, qui répond aux besoins de la population ontarienne.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères d'audit que nous appliquerions pour répondre à l'objectif de l'audit. La haute direction du Ministère a accepté notre objectif et nos critères d'audit. Les travaux d'audit se sont principalement déroulés de décembre 2015 à juillet 2016.

Pour exécuter notre travail, nous avons rencontré le personnel principal au siège du Ministère à St. Catharines et parlé au personnel de ses cinq bureaux régionaux (Kingston, London, North Bay, Thunder Bay et Toronto), qui est chargé de la surveillance des marchés de construction. Nous avons interviewé le personnel affecté à l'approvisionnement, à l'administration et à la surveillance des marchés de construction. Nous avons également examiné les données et la documentation connexes (en mettant l'accent sur les cinq dernières années, soit de 2011 à 2016), y compris les rapports ministériels sur la qualité des travaux de construction exécutés par les entrepreneurs. Nous avons fait une recherche sur la gestion des marchés de construction dans d'autres administrations—particulièrement l'imposition d'amendes pour exécution tardive.

Nous avons aussi rencontré le personnel ministériel qui s'occupe de la recherche et du développement touchant les normes relatives au bitume et les exigences en matière d'essai. Nous avons passé en revue les données et la documentation associées, y compris les recherches effectuées par le personnel sur les chaussées peu performantes. Nous avons rencontré un professeur de l'Université Queen's (qui effectue des recherches sur le bitume et sa qualité depuis les années 1990) pour comprendre en quoi les essais adéquats peuvent aider le Ministère à prédire la fissuration hâtive des routes. Nous avons aussi contacté des représentants des municipalités et de la société privée exploitant l'autoroute 407, afin d'établir des comparaisons avec les normes relatives au bitume et les exigences en matière d'essai de l'Ontario. Nous avons en outre rencontré des représentants de l'ORBA et de l'OHMPA pour obtenir leur point de vue sur les difficultés qu'ils éprouvent dans la réalisation des projets de construction. De plus, nous avons examiné les procès-verbaux des réunions du comité mixte du Ministère et de l'ORBA qui traitent de questions de politique, ainsi que les procès-verbaux des comités mixtes portant sur les exposés de position sur le bitume.

Notre audit a également comporté l'examen de rapports d'audit pertinents publiés par la Division de la vérification interne de la province. Ces rapports, dont le dernier remonte à octobre 2015, nous ont aidés à déterminer la portée et l'étendue de notre travail d'audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le bitume de piètre qualité engendre des frais de réparation supplémentaires pour les contribuables et des inconvénients pour les conducteurs

Notre audit a révélé que la province éprouve de sérieux problèmes de fissuration des chaussées beaucoup plus tôt que prévu. Il en découle des coûts supplémentaires pour les contribuables, car les routes doivent être réparées ou revêtues de façon prématurée, ainsi que plus d'inconvénients et de temps perdu pour les conducteurs qui doivent composer avec de fréquents travaux de construction. Le Ministère sait, depuis 2004, que les chaussées se fissurent prématurément parce qu'un ciment bitumineux de piètre qualité, qui ne peut résister aux conditions hivernales en Ontario, est fourni et utilisé pour les routes. Pourtant, comme discuté à la **section 4.2.1**, il a constamment acquiescé aux

demandes de l'industrie du bitume de retarder l'application de deux nouveaux essais qu'il a validés en 2007, qui permettraient d'assurer que l'industrie fournit du bitume de qualité supérieure.

Est-ce que l'état général des routes de l'Ontario se détériore? Alors que l'indice de l'état de la chaussée (l'indice) du Ministère laisse supposer que l'état des chaussées s'améliore, il ne reflète pas exactement les conditions routières. Selon l'indice ministériel, la qualité des chaussées s'est améliorée de 8 % pendant les 10 dernières années, mais cette mesure ne reflète pas le nombre de fissures qui se sont formées et si elles sont apparues dans un délai raisonnable.

L'indice mesure la rugosité de surface d'une route, ce qui signifie que si elle était fissurée puis a été réparée, son état serait qualifié de normal selon l'indice, sans cependant déterminer si la chaussée a donné un mauvais rendement et s'est fissurée prématurément.

Après que les fissures sont bouchées, l'état de la route est consigné dans l'indice comme bon. L'indice ne précise pas si des réparations coûteuses étaient nécessaires bien avant la fin de la durée de vie prévue de la chaussée. Si le Ministère effectuait un suivi en utilisant plus de variables, l'indice signalerait le piètre état des routes de l'Ontario.

Le personnel ministériel de chaque bureau régional a soulevé des préoccupations à propos du cycle de vie grandement écourté des routes depuis les dernières années. Les ingénieurs d'une région ministérielle ont fait un suivi et documenté des tronçons de route nécessitant des réparations et un remplacement, et nous ont fourni des détails à ce sujet. Ils ont confirmé que le cycle de vie de nombreuses routes dans cette région a diminué entre 50 et 60 % par rapport au cycle normal de 15 ans (voir la **figure 4** pour des exemples de routes qui ont été revêtues plus tôt que prévu).

Alors que le Ministère établit ses plans et budgets pour les routes en supposant une durabilité moyenne de 15 ans avant leur enlèvement et revêtement, nous avons relevé une multitude de cas où des tronçons de route auraient dû être remplacés de nombreuses années plus tôt que prévu (voir la **section 4.4.2** pour les coûts supplémentaires engagés par le Ministère pour les réparations anticipées).

4.1.1 Le Ministère accepte que l'industrie du bitume utilise du ciment de qualité inférieure pour produire le bitume

Comme discuté à la **section 2.2.1**, l'adoption de la méthode Superpave par le Ministère en 1996 a grandement amélioré la qualité des chaussées; en particulier, l'orniérage a été pratiquement éliminé. Toutefois, la fissuration a continué à poser problème, même avec Superpave. Le Ministère a constaté que les chaussées se fissuraient dans tous les sens, à l'opposé des fissures principalement horizontales avant Superpave. Ce qui est encore plus grave, les chaussées se fissurent bien avant la fin de leur durée de vie utile. Comme discuté à la **section 4.1.2**, la fissuration prématurée coûte des millions de dollars au Ministère. (La **figure 5** compare la fissuration prématurée d'une chaussée avec une autre chaussée performant comme prévu.)

Figure 4 : Âge de tronçons particuliers de route et d'autoroute dans la région du Centre du Ministère
Source des données : ministère des Transports

Route et autoroute	Âge du tronçon de route ou d'autoroute au moment du remplacement (nbre d'années)
Tronçon de 10 km de l'autoroute 403 aménagée en 2006	5
Tronçon de 15 km de la route 12 aménagée en 2007	8
Tronçon de 7 km de l'autoroute 400 aménagée en 2009	6
Tronçon de 9 km de la route 10 aménagée en 2009	8
Tronçon de 10 km de l'autoroute 400 aménagée en 2010	5
Tronçon de 8 km de l'autoroute 403 aménagée en 2010	6

Figure 5 : Comparaison d'une chaussée performante et d'une chaussée non performante

Source des données : ministère des Transports

Route datant de 13 ans performant comme prévu à Petawawa (Ontario).

Route datant de six ans présentant des fissures prématurées à Coldwater (Ontario).

Dans la présente section, nous nous arrêtons aux causes de la fissuration.

À compter de 2000, les experts du Ministère, y compris les ingénieurs, ont analysé neuf chaussées présentant des fissures prématurées. Alors que des fissures n'auraient pas dû se former avant 15 ans, ils ont observé des fissures après 4 ans seulement, dont voici des exemples :

- Après 4 ans, un tronçon de 11 km de la route 41 dans le sud-ouest de l'Ontario était parcouru de fissures équivalentes à une distance de 66 km.
- Après 5 ans, un tronçon de 13 km de la route 7 dans le sud-est de l'Ontario présentait des fissures d'une longueur équivalente à 131 km.
- Après 6 ans, un tronçon de la route 62 dans l'est de l'Ontario comptait près de 13 000 fissures.

Une fissuration prématurée similaire à celle des exemples ci-dessus a été constatée dans toutes les régions de la province.

En collaboration avec des experts externes du domaine, le Ministère a effectué des essais sur le terrain, a soumis le bitume à de nouveaux essais et a conclu que le problème était imputable au procédé de fabrication du « ciment bitumineux à rendement calibré » de l'industrie. (Le procédé de formulation de l'agrégat selon la méthode Superpave et l'aménagement de l'assise des routes, ou plateformes, ne posaient pas de problème.) L'industrie du bitume, particulièrement les fournisseurs de ciment bitumineux, ajoute des matériaux moins coûteux, notamment des quantités excessives d'huiles recyclées, au ciment bitumineux fourni pour les projets du Ministère. Le ciment bitumineux utilisé par les fournisseurs soutenait les essais du Ministère employant la méthode Superpave, même lorsqu'il renfermait de grandes quantités d'huiles à moteur recyclées. Le ciment bitumineux non modifié coûte environ 540 $ la tonne, tandis que l'huile à moteur recyclée, essentiellement l'huile récupérée des véhicules usagés, est un résidu peu coûteux à l'achat. Il est donc très rentable pour l'industrie du bitume de mélanger au ciment bitumineux des huiles recyclées à faible prix. (Étant donné que le Ministère traite directement avec les entrepreneurs pour ses approvisionnements plutôt qu'avec les fournisseurs de ciment bitumineux, il ne peut savoir si les matériaux moins coûteux qu'achètent les entrepreneurs et leurs prix de soumission inférieurs lui procurent des économies.)

L'utilisation en soi d'huiles recyclées ne cause pas les fissures prématurées et ne réduit pas la durabilité des chaussées, c'est plutôt leur utilisation excessive qui provoque une fissuration prématurée. Dans les climats froids, comme l'hiver ontarien, les quantités excessives d'huiles à moteur recyclées réduisent considérablement la durabilité des

chaussées, parce qu'elles durcissent et s'effritent dans les températures hivernales froides. Ainsi, après un hiver ou deux, les chaussées comprenant des huiles recyclées en grande quantité sont traversées de nombreuses fissures, alors que ces fissures devraient seulement se former entre 12 et 18 ans.

Le personnel ministériel nous a informés qu'il voulait mettre en oeuvre les essais pour prédire la fissuration prématurée, que des huiles à moteur recyclées aient été ajoutées ou non. Il croyait que l'application d'essais plus efficaces à une gamme d'adjuvants constituait une solution à long terme préférable. Il est question de la mise en oeuvre des essais par le Ministère à la **section 4.2**.

4.1.2 La fissuration prématurée a sensiblement augmenté les coûts de réparation des routes engagés par le Ministère

Chaque année, le Ministère affecte des fonds à des travaux de réparation mineurs, y compris le scellement des chaussées fissurées. Depuis 2007, ce budget a presque triplé, passant de 45 millions à 125 millions de dollars par année. (Ce montant est compris dans le budget des immobilisations décennal de 14 milliards de dollars, dont il a été question à la **section 2.1.1**.) Les fissures superficielles qui apparaissent dans la couche supérieure de la chaussée peuvent être colmatées au moyen d'un scellant au coût d'environ 7 500 $ par kilomètre. Toutefois, lorsque les fissures sont profondes, il faut procéder au revêtement de la route, ce qui coûte près de 180 000 $ par kilomètre de voie d'autoroute. Donc, par exemple pour une autoroute à quatre voies, le revêtement des quatre voies coûterait 720 000 $ le kilomètre. De plus, le scellement et la réparation des fissures constituent une solution à court terme seulement. Si les travaux d'asphaltage ou le bitume utilisé sont de piètre qualité et causent une fissuration constante, il faudra revêtir la chaussée aussi souvent que deux fois pendant la durée de vie prévue de 15 ans, engendrant des coûts imprévus d'environ 1,4 million de dollars pour chaque kilomètre d'une autoroute à quatre voies.

Durant notre audit, nous avons observé des problèmes d'asphaltage des routes dans toutes les régions de la province, c'est-à-dire qu'il a fallu sceller des fissures dans les chaussées beaucoup plus tôt que leur durée prévue de 15 ans. Malheureusement, le Ministère n'a pas tenu de documentation détaillée pour que nous puissions calculer l'ampleur du problème d'asphaltage dans la province ou le coût total des réparations des fissures prématurées. Néanmoins, comme le montre la **figure 6**, nous avons relevé cinq importants projets routiers que le Ministère a documentés, ce qui nous

Figure 6 : Augmentation des coûts attribuable à la réparation de fissures prématurées
Source des données : ministère des Transports

Route et autoroute	Coût d'asphaltage original de la route ou de l'autoroute ($) A	Coût de réparation des fissures prématurées ($) B	Coût de réparation subséquent exprimé en pourcentage du coût d'asphaltage original (%) B/A
Tronçon de l'autoroute 400*	6 913 000	3 372 000	49
Tronçon de l'autoroute 403*	23 226 000	12 280 000	53
Tronçon de la route 7*	89 246 000	700 000	1
Tronçon de la route 10*	11 239 000	5 500 000	49
Tronçon de la route 23	11 885 000	1 210 000	10
Total	**142 509 000**	**23 062 000**	**16**

* L'entrepreneur qui a réalisé les travaux pour ce marché a aussi touché une gratification. La gratification moyenne versée pour les quatre marchés visés dans le tableau se chiffrait à 687 000 $.

a permis de calculer le coût total des travaux de réparation des fissures prématurées. Dans un cas, la chaussée a dû être réparée parce qu'elle s'était fissurée un an seulement après l'asphaltage.

Nous avons constaté que le Ministère a versé au total près de 143 millions de dollars pour l'asphaltage original de ces 5 routes. Les résultats des essais à l'époque ont montré que le bitume était de bonne qualité, donc 4 des 5 entrepreneurs ont reçu une gratification moyenne de 687 000 $. Pourtant, dans un délai d'un à trois ans, le Ministère a dû réparer la chaussée des 5 routes et engager des frais supplémentaires de 23 millions. Ces coûts auraient pu être évités si le ciment bitumineux n'avait pas été de mauvaise qualité. Le personnel ministériel nous a dit que, dans certains cas, les chaussées remises en état étaient de si piètre qualité qu'elles devront probablement être réparées de nouveau ou même remplacées.

L'un des projets routiers que nous avons examinés démontrait clairement l'ampleur de la qualité inférieure du bitume utilisé. Par exemple, un tronçon de 10 km de l'autoroute 403 a été asphalté à la fin de 2006, au coût d'environ 23 millions de dollars. D'après les résultats des essais, la chaussée était d'excellente qualité et devait durer jusqu'en 2021. L'entrepreneur a touché une gratification de 686 000 $, car les résultats des essais indiquaient que le bitume répondait à toutes les exigences ministérielles. Cependant, entre 2008 et 2011, ce tronçon a été remis en état à deux reprises, ce qui a engendré des coûts supplémentaires de 12,3 millions :

- La première remise en état en 2008 a coûté 489 000 $ au Ministère et a comporté le scellement de 100 000 mètres de fissures.
- Parce que l'état de la chaussée a continué à se détériorer après 2008, des tronçons ont été revêtus en 2010 et 2011, coûtant 11,6 millions de dollars au Ministère, en plus d'une gratification additionnelle de 218 000 $ versée à l'entrepreneur parce que les résultats des essais indiquaient qu'il avait utilisé du bitume de grande qualité.

Pourtant, le Ministère prévoit que cette autoroute revêtue devra être remise en état une troisième fois au cours de sa durée utile de 15 ans, alors qu'elle devait durer avec peu ou pas de fissures.

4.1.3 Le Ministère a versé des gratifications aux entrepreneurs pour la qualité de leur bitume, en dépit de fissures prématurées

Comme discuté à la **section 4.1.1**, le Ministère sait, depuis 2000, que les chaussées partout dans la province ont commencé à se fissurer prématurément. Nous avons constaté qu'il n'a pas appliqué les essais pour déterminer si le bitume coulé se fissurerait prématurément. Pourtant, il a continué à accorder des gratifications pour la qualité du bitume (les essais que les entrepreneurs effectuent ne permettent pas de détecter la fissuration prématurée. Les déficiences dans les essais sont abordées en détail à la **section 4.2.1**). La **figure 7** montre en détail le calcul des gratifications.

On pourrait s'attendre à ce que les entrepreneurs effectuent les travaux d'asphaltage comme précisé dans les marchés sans toucher de gratifications pour ce faire. En fait, le Ministère accorde des gratifications lorsque le bitume utilisé dans les routes satisfait à ses exigences, ce que les entrepreneurs sont cependant tenus de faire. (Des pénalités peuvent cependant être imposées lorsque le bitume est de piètre qualité.)

En 2012, le Ministère a versé aux entrepreneurs des gratifications s'élevant à près de 8,8 millions de dollars. Il a cessé de faire un suivi des montants versés en 2012 en raison d'une charge de travail alourdie et du manque de temps. Puisque les gratifications sont calculées en fonction du prix du bitume, qui a augmenté de près de 8 % depuis 2012, nous pouvons raisonnablement estimer que les gratifications annuelles ont totalisé au moins 8,8 millions.

Nous avons remarqué que les quatre principaux entrepreneurs auprès du Ministère sont aussi des fournisseurs de ciment bitumineux, donc

Figure 7 : Méthode de calcul des gratifications versées aux entrepreneurs pour la qualité du bitume

Source des données : ministère des Transports

Essai d'évaluation de la qualité du bitume	L'entrepreneur touche une gratification si…	Gratification versée exprimée en pourcentage du prix total du bitume utilisé (%)
Essai de compactage : sert à évaluer le degré de compactage du bitume	Au moins 96 % des échantillons sont conformes au taux de densité précisé	Au plus 3 %
Essai de vides interstitiels* : sert à vérifier que le bitume ne présente pas trop de vides interstitiels	Le nombre de vides interstitiels dans au moins 98 % des échantillons n'excède pas le nombre maximal permis	Au plus 2 %
Essai de bitume : sert à vérifier qu'une quantité suffisante de ciment bitumineux a été utilisée et qu'une proportion adéquate d'agrégats ou de pierres a été utilisée	Au moins 96 % des échantillons comprennent une qualité suffisante de ciment bitumineux et une proportion adéquate d'agrégats	Au plus 2 %

* Les vides interstitiels sont de petites poches d'air entre les éléments d'agrégat dans le mélange bitumineux compacté final, appelé communément le bitume. Un certain pourcentage de vides interstitiels est nécessaire pour permettre le compactage ultérieur du bitume sous l'effet de la circulation et le mouvement de petites particules de bitume durant le compactage ultérieur.

les gratifications qui leur ont été versées pour le bitume se sont ajoutées aux revenus tirés de la fourniture de ciment bitumineux. (Comme discuté à la **section 4.1.1**, le ciment bitumineux contenant une quantité excessive d'huile à moteur recyclée a causé la fissuration prématurée des chaussées.)

RECOMMANDATION 1

Afin de réduire au minimum la fissuration des chaussées et les problèmes connexes pendant leur durée de vie prévue, le ministère des Transports doit :

- revoir sa pratique de verser des gratifications aux entrepreneurs qui fournissent du bitume qui est conforme aux spécifications des marchés;
- évaluer s'il doit retenir des montants sur les marchés lorsque toutes les spécifications ne sont pas satisfaites.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les recommandations du Bureau de la vérificatrice générale concernant les modalités de paiement des entrepreneurs pour le bitume utilisé dans les routes provinciales. Nous convenons que les paiements doivent correspondre à la qualité du bitume et à sa durabilité prévue. À l'appui de son plan d'action, le Ministère compte revoir sa pratique existante relative au versement des gratifications ou déduire des montants pour le bitume de qualité inférieure. Il entend maintenir ses efforts pour améliorer les procédures relatives aux spécifications et aux paiements concernant la fourniture de bitume et améliorer particulièrement la qualité du ciment bitumineux utilisé pour produire le bitume coulé dans les routes provinciales.

4.2 Le Ministère a acquiescé aux demandes de l'industrie de retarder l'application des essais pour repérer la fissuration prématurée des chaussées

C'est une pratique raisonnable et acceptée que les ministères provinciaux collaborent avec les fournisseurs de biens et services auxquels ils font appel, et les lobbyistes enregistrés représentant ces fournisseurs sont autorisés, en vertu de la loi, à rencontrer et à conseiller le personnel et les cadres supérieurs du gouvernement. En ce qui concerne

Figure 8 : Chronologie des principaux événements dans le dossier de la fissuration prématurée des chaussées

Source des données : ministère des Transports

Année	Événement
2000	Le ministère des Transports (le Ministère) prend connaissance de la fissuration prématurée des chaussées et des problèmes liés à la qualité du bitume.
2003-2007	Le Ministère effectue plusieurs essais et conclut que le ciment bitumineux de piètre qualité utilisé dans la fabrication du bitume est lié aux chaussées peu performantes (fissuration prématurée). Le Ministère, en collaboration avec l'Université Queen's, met au point des essais (traction améliorée et résistance renforcée au vieillissement) afin de prédire avec plus d'exactitude la fissuration prématurée probable des chaussées. Des essais de validation sont menés pour démontrer l'efficacité des essais élaborés.
2007	Le Ministère finalise les essais de traction améliorée et de résistance renforcée au vieillissement et recommande leur application à titre de critères de conformité du ciment bitumineux à ses marchés. L'Ontario Hot Mix Producers Association (OHMPA) s'oppose à l'application des essais et entreprend des démarches pour éviter leur intégration aux marchés.
2008	Le comité mixte d'évaluation du bitume du Ministère et de l'OHMPA est formé pour traiter les questions soulevées par l'industrie à propos des nouveaux essais proposés et pour fixer la date de leur mise en oeuvre.
2012	Un ingénieur indépendant confirme que l'essai de résistance renforcée au vieillissement élaboré par le Ministère (en collaboration avec l'Université Queen's) est le prédicteur le plus efficace de la fissuration prématurée des chaussées.
2012	Le comité mixte d'évaluation du bitume accepte d'appliquer seulement l'essai de traction améliorée à titre de critère de conformité à tous les marchés du Ministère.
2014	Le Ministère tente d'appliquer l'essai de résistance renforcée au vieillissement à titre de critère de conformité à tous ses marchés. L'OHMPA s'oppose à cet essai et demande au Ministère de ne pas l'appliquer.
2015	L'OHMPA demande au Ministère de différer l'application de l'essai de résistance renforcée au vieillissement à tous les marchés du Ministère, mentionnant des problèmes liés aux coûts et à la chaîne d'approvisionnement. Le Ministère accepte de différer l'application intégrale et opte plutôt pour une application progressive. L'essai est appliqué à 10 marchés seulement en 2015.
2016	Le Ministère diffère l'application intégrale de l'essai de résistance renforcée au vieillissement, qui est seulement appliqué à 30 marchés.

les routes et les ponts, l'industrie de la production du bitume et l'industrie de la construction routière possèdent des connaissances techniques spécialisées et une expérience chevronnée, dont il est prudent pour le Ministère de se prévaloir. Cela dit, il est important que les décideurs de n'importe quel ministère fassent preuve de vigilance, de sorte que l'intérêt supérieur des fournisseurs ne l'emporte pas sur celui des contribuables.

Nous avons relevé des cas où les décisions prises par le Ministère n'étaient pas dans son intérêt supérieur—donc, ni dans celui des Ontariens—, mais ont découlé des pressions exercées par l'Ontario Hot Mix Producers' Association (OHMPA) et l'Ontario Road Builders' Association (ORBA). Comme l'a fait savoir le personnel ministériel qui travaille avec les représentants de l'industrie, la « culture collaborative » qui prime au Ministère dans le travail avec l'industrie a dépassé les bornes, car l'OHMPA et l'ORBA influencent les mesures prises qui avantagent l'industrie au détriment du Ministère. Dans la **section 4.2.1**, nous avons vu qu'à la suite des pressions exercées par l'OHMPA, le Ministère a retardé pendant plusieurs années l'instauration des essais de qualité qui auraient réglé les graves problèmes posés par la fissuration prématurée des chaussées. La **figure 8** présente une chronologie des principaux événements se rapportant au dossier de la fissuration prématurée.

4.2.1 Le Ministère a retardé l'application des essais qui auraient repéré la fissuration prématurée des chaussées

De 2000 à 2007, des experts du Ministère ont étudié le problème de la fissuration prématurée des chaussées. En 2007, après avoir collaboré pendant quatre ans avec un expert de l'Université Queen's pour élaborer et valider les essais, les ingénieurs ministériels ont mis au point deux nouveaux essais qui, conjointement, étaient des prédicteurs plus efficaces de la fissuration du bitume. Pourtant, le Ministère n'a toujours pas pleinement mis en oeuvre les deux essais : l'**Enhanced Tension test** (essai de traction améliorée) a été mis en oeuvre en 2012, soit cinq ans après sa mise au point, et l'**Extended Aging test** (essai de résistance renforcée au vieillissement) a seulement été appliqué à quelques essais en 2015. Les essais sont décrits ci-dessous :

- L'**Enhanced Tension test** (essai de traction améliorée) sert à évaluer la flexibilité du bitume. Le bitume plus flexible peut mieux résister aux facteurs de stress pendant sa durée de vie. Cet essai est particulièrement important pour les routes très fréquentées.
- L'**Extended Aging test** (essai de résistance renforcée au vieillissement) sert à prédire la résistance des chaussées aux températures froides. Durant l'essai, un échantillon de ciment bitumineux subit de fortes pressions pendant 20 heures. Après 20 heures de « vieillissement », l'échantillon est refroidi pour 72 heures (afin de reproduire les conditions hivernales de l'Ontario). Durant la période de 72 heures, un essai d'ingénierie standard est effectué en posant une lourde charge sur l'échantillon (à trois différents intervalles) pour évaluer les réactions. Par comparaison, le processus de refroidissement employé dans les essais de vieillissement antérieurs durait une heure seulement et le poids était appliqué une seule fois. Les experts du Ministère et de l'Université Queen's ont constaté que le processus de 72 heures était un prédicteur beaucoup plus efficace de la performance du ciment bitumineux et de sa fissuration.

Même si les fournisseurs de ciment bitumineux ont convenu que la modification du bitume par l'ajout d'une quantité excessive d'huile à moteur recyclée compromettait la performance des chaussées, ils se sont vivement opposés à la mise en oeuvre des deux nouveaux essais pour repérer le bitume peu performant et la fissuration prématurée.

Il est raisonnable de s'attendre à ce que lorsque le Ministère réalise qu'il peut améliorer la piètre qualité des routes aménagées par les entrepreneurs, il insiste que ces derniers—et au besoin leurs fournisseurs—prennent rapidement des mesures pour rehausser la qualité de leur travail. Après tout, le Ministère est le client qui verse chaque année des millions de dollars aux entrepreneurs. Pourtant, cela n'est pas le cas. Le personnel ministériel a fait savoir qu'au lieu d'adopter l'approche traditionnelle client-fournisseur avec les entrepreneurs, le Ministère préfère « collaborer » avec l'industrie.

Le Ministère n'a pas modifié les spécifications du bitume qu'il paye et n'a pas appliqué les essais pour déterminer si le bitume se fissurerait de façon prématurée. Plutôt, il a accepté de discuter de questions comme celles-ci avec l'OHMPA au sein du comité mixte des chaussées (composé de ses représentants et de ceux de l'OHMPA) et que les changements soient discutés et approuvés par ce comité. Nous avons noté que lorsque l'OHMPA n'était pas satisfaite des discussions au sein du comité mixte des chaussées, elle avait demandé, à plusieurs reprises, aux hauts fonctionnaires du Ministère de ne pas appliquer les essais.

Essai de traction améliorée mis en oeuvre après cinq ans de retard

L'essai de traction améliorée a été mis en oeuvre en 2012, soit cinq ans après son élaboration et sa validation.

Lorsque le Ministère a initialement proposé l'essai, les représentants de l'OHMPA ont remis en question sa validité. Ils ont contesté les méthodologies d'essai auprès du personnel technique et ont demandé au Ministère de ne pas l'appliquer.

Ils ont aussi proposé deux essais de rechange, que le Ministère a accepté d'adopter. Pourtant, les deux essais n'ont pas permis de résoudre le problème de fissuration prématurée. Le premier essai servait plutôt à prédire l'orniérage des chaussées, alors que ce problème avait été éliminé en 1996 avec l'instauration de la méthode Superpave. Le deuxième essai visait à limiter la quantité d'huile à moteur recyclée dans le ciment bitumineux, mais la limite a été proposée par l'industrie et n'était peut-être pas adéquate. Par conséquent, cet essai n'a pas réglé le problème de fissuration qu'éprouve le Ministère. (De plus, comme discuté à la **section 4.1.1**, le Ministère ne voulait pas plafonner la quantité d'huile recyclée dans le ciment bitumineux, mais a plutôt décidé d'adopter des essais plus efficaces pour prédire la fissuration prématurée du bitume coulé.)

Après un délai de cinq ans, les représentants de l'OHMPA siégeant au comité mixte des chaussées ont convenu avec les représentants ministériels d'instaurer l'essai de traction améliorée en 2012.

L'essai de résistance renforcée au vieillissement n'est toujours pas appliqué à l'ensemble des marchés

Même si le Ministère a recommandé de mettre en oeuvre l'essai de résistance renforcée au vieillissement en 2007, il a seulement été appliqué à quelques-uns de ses marchés. En raison des demandes de l'OHMPA et de l'industrie du bitume, le Ministère a décidé de mettre en oeuvre cet essai progressivement, au lieu de l'appliquer à l'intégralité des marchés.

L'industrie a maintenu que la période de 72 heures de l'essai de résistance renforcée au vieillissement ne permettait pas de prédire avec exactitude la fissuration des chaussées, même si les experts ministériels et de l'Université Queen's avaient conclu à son efficacité.

Par conséquent, le Ministère a accepté qu'un ingénieur indépendant revoie la méthodologie d'essai, bien qu'elle ait déjà été vérifiée. L'ingénieur possédait 30 ans d'expérience dans ce domaine et était reconnu comme un expert du bitume et de la méthode Superpave. En 2012, il a confirmé les conclusions initiales du Ministère et a conclu que l'essai permettait de prédire avec un haut degré de certitude la performance des chaussées. En termes scientifiques, cela signifie que l'essai prédisait avec exactitude la fissuration prématurée. Toutefois, l'industrie a contesté les résultats de l'ingénieur.

Au lieu de donner suite aux conclusions de l'ingénieur indépendant, le Ministère a de nouveau acquiescé à la demande de l'OHMPA et a convenu d'attendre les résultats des essais ultérieurs réalisés sur place pendant les travaux de construction avant de mettre en oeuvre l'essai de résistance. Les résultats des essais sur place ont de nouveau montré que l'essai de résistance renforcée au vieillissement était le prédicteur le plus efficace de la performance des chaussées. À la fin de 2014, les résultats de cet essai ont montré que la performance de deux tronçons de l'autoroute 403 différait substantiellement. Concernant le premier tronçon, l'entrepreneur n'était pas tenu de mener l'essai de résistance renforcée au vieillissement avant de poser le bitume. Cette chaussée s'est fissurée après trois ans. Pour le second tronçon, le bitume utilisé par l'entrepreneur devait satisfaire aux exigences de l'essai avant qu'il soit coulé et, trois ans plus tard, la chaussée ne présentait pas de fissures.

Les résultats ayant été confirmés et validés de nombreuses fois, le Ministère a prévu d'appliquer l'essai en 2014. L'OHMPA s'y est opposée, déclarant qu'elle avait besoin de plus de temps pour mettre en place un réseau d'approvisionnement adéquat. Les représentants de l'industrie ont demandé de renvoyer le dossier aux échelons supérieurs du Ministère, qui a de nouveau accepté de retarder l'instauration jusqu'à ce que les préoccupations de l'industrie soient dissipées.

Par conséquent, au lieu d'appliquer l'essai à tous les marchés en 2015, le Ministère a opté pour une mise en oeuvre progressive. Il nous a informés qu'il avait retenu cette approche pour permettre à l'OHMPA de s'adapter au nouveau régime d'essai, même si elle était au courant du changement proposé depuis 2007, ce qui lui avait donné amplement

le temps de s'adapter. De plus, comme le montre la **figure 9**, certaines municipalités (ainsi que la société privée exploitant l'autoroute 407) avaient commencé à appliquer l'essai de résistance renforcée au vieillissement à l'ensemble de leurs marchés de construction routière dès 2010. L'OHMPA ayant respecté les nouvelles normes relatives au bitume dans les grandes municipalités, on peut se demander pourquoi elle n'aurait pas pu le faire pour la province.

En juin 2015, l'essai a commencé à s'appliquer aux importants travaux de construction routière. Toutefois, il a été appliqué à 10 des 240 marchés seulement cette année-là, ainsi qu'à 30 marchés adjugés par appel d'offres en 2016. (Au moment de notre audit, le Ministère avait diffusé en 2016 quelque 110 appels d'offres visant des marchés de bitume, et le processus de soumission n'était pas encore achevé.) Le Ministère nous a informés qu'il prévoit appliquer l'essai à tous les marchés à l'avenir, mais n'a pas fixé l'échéance de la mise en oeuvre intégrale dans tous les marchés.

RECOMMANDATION 2

Afin de repérer le bitume de piètre qualité avant qu'il soit posé sur les routes, le ministère des Transports doit immédiatement intégrer l'essai de résistance renforcée au vieillissement à sa méthodologie normalisée d'essai du bitume.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale. Étant l'une des premières administrations routières à avoir cerné le problème de la fissuration des chaussées dans les climats froids, le Ministère a dirigé activement la recherche et la consultation auprès de nombreux spécialistes en la matière, y compris l'expert mentionné dans le rapport de la vérificatrice générale, afin de déterminer de manière concluante les causes sous-jacentes et les solutions possibles. En décembre 2015, le Ministère a intégré l'essai de résistance renforcée au vieillissement à sa méthodologie d'essai normalisée pour l'appliquer, en 2016, à tous les projets de voirie d'une durée utile de 15 à 20 ans. Comme prévu, à compter de 2017, cet essai sera aussi appliqué à tous les projets d'asphaltage d'une durée utile de 10 à 15 ans. Dans le cadre de son plan d'action, le Ministère procédera à un examen pour déterminer si l'essai sera appliqué à tous les marchés d'asphaltage.

Figure 9 : Année où les municipalités et la société d'exploitation de l'autoroute 407 ont commencé à appliquer l'essai de résistance renforcée au vieillissement

Source des données : représentants des municipalités et de la société d'exploitation de l'autoroute 407

Entité	Année d'application de l'essai
Kingston	2010
Région de Durham	2014
Hamilton	2015
Région de Peel	2015
Timmins	2015
Société privée exploitant l'autoroute 407	2015
Ministère	L'essai n'est toujours pas appliqué à la majorité des marchés de construction*

* Le Ministère a commencé à appliquer l'essai à quelques marchés seulement en 2015. Il a été appliqué à 10 marchés en 2015 et à 30 marchés en 2016. (Chaque année, le Ministère attribue par appel d'offres près de 250 marchés de construction routière.)

4.3 Les politiques opérationnelles internes du Ministère ont été modifiées pour favoriser l'Ontario Road Builders' Association

L'influence exercée par l'ORBA sur le Ministère pour qu'il modifie ses politiques relatives aux frais de retard, aux entrepreneurs hautement procéduriers et au règlement des différends a affaibli les outils ministériels servant à gérer le rendement des entrepreneurs, a augmenté les coûts engagés et a alourdi inutilement la charge de travail du personnel et des gestionnaires.

À l'instar des décisions prises par le Ministère qui favorisent l'industrie du bitume au détriment de la population ontarienne (exposé à la **section 4.2**), il a aussi modifié ses politiques pour répondre aux demandes des constructeurs routiers. En particulier, nous avons relevé trois importants changements de politique apportés par le Ministère à la suite des pressions exercées par l'ORBA, qui avantagent les entrepreneurs :

- les entrepreneurs peuvent différer le paiement des amendes imposées pour exécution tardive des travaux (2011);
- les entrepreneurs hautement procéduriers peuvent continuer à soumissionner les marchés du Ministère, malgré leurs poursuites répétées intentées contre lui (2015);
- les entrepreneurs peuvent faire appel à des arbitres externes pour régler les différends, au lieu de les soumettre au personnel ministériel (2016).

Les sections qui suivent examinent de près ces trois changements de politique. Mais auparavant, procédons à une mise en contexte.

Selon le personnel ministériel, la relation entre le Ministère et l'ORBA s'est profondément modifiée au cours de la dernière décennie. Fondée il y a plus de 80 ans, l'ORBA a généralement fourni au Ministère d'importantes données sur des enjeux techniques, les prix et la gestion des marchés. Il est important pour le Ministère de prendre en compte l'information communiquée par l'ORBA, puisqu'elle représente la majorité des entrepreneurs qui travaillent aux projets ministériels. Toutefois, l'ORBA ne se limite plus à son rôle de conseiller, mais exerce plus d'influence sur les processus décisionnels internes du Ministère. L'ORBA est un lobbyiste persistant et efficace dans les dossiers importants pour les entrepreneurs en vue de les régler à leur avantage, même lorsque cela est contraire à l'intérêt des contribuables. Nous avons noté que récemment, l'ORBA demande de plus en plus au personnel opérationnel de renvoyer les dossiers aux échelons supérieurs du Ministère. Ces dossiers portent sur les politiques ministérielles internes, dont la modification avantage les membres de l'ORBA.

4.3.1 Malgré les conseils du personnel, le Ministère a permis à l'ORBA d'influencer sensiblement les politiques internes

L'influence croissante de l'ORBA remonte à 2010, lorsque des frais de retard (aussi appelés « dommages-intérêts déterminés ») de 2,1 millions de dollars ont été infligés à un important entrepreneur pour avoir livré les travaux en retard. Cet entrepreneur (dont des employés siégeaient au comité de la haute direction de l'ORBA) marquait un retard d'environ cinq mois en moyenne dans chaque marché. N'ayant pas réussi à faire annuler les amendes par le personnel ministériel, l'entrepreneur a persuadé le Ministère d'entreprendre un examen afin de déterminer si les politiques internes relatives aux frais de retard étaient équitables.

L'examen a été effectué par la Direction des services de vérification interne. En plus de s'arrêter aux politiques sur les frais de retard, elle s'est penchée sur les aspects généraux de la gestion des marchés. Bien qu'il arrive rarement que le gouvernement provincial distribue des rapports d'audit internes à des parties extérieures, le Ministère a transmis le rapport à l'ORBA dans ce cas. (Le Ministère a fait savoir qu'il avait transmis le rapport parce qu'il aurait été diffusé de toute façon à la suite d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.)

L'ORBA a demandé de rencontrer le Ministère pour examiner le rapport. Le Ministère a accepté, puis a établi un comité de politique mixte composé de ses représentants et de ceux de l'ORBA. Le personnel ministériel a fait part de ses inquiétudes au sujet de la création de ce comité, car il permettrait à l'ORBA de fortement influencer la mise en oeuvre des recommandations du rapport, ce qui constitue une responsabilité opérationnelle interne. De plus, les décisions suivantes ont été prises :

- Le comité de politique comprenait six représentants de l'ORBA (dont cinq sont des entrepreneurs, y compris l'entrepreneur frappé d'importants frais de retard qui avait persuadé le Ministère d'engager un audit interne) et six représentants du gouvernement (dont trois seulement étaient des employés ministériels, un représentant d'Infrastructure Ontario, un du ministère de l'Infrastructure et le troisième du ministère des Finances).
- Au lieu de donner suite aux recommandations de la Vérification interne, le comité de politique mixte a basé les discussions sur le plan d'action et les recommandations de l'ORBA. Nous avons observé que le plan d'action de l'ORBA sert l'intérêt de ses membres, comme on pourrait s'y attendre.

Plusieurs changements de politique proposés par le comité n'étaient pas dans l'intérêt supérieur des contribuables. Il en est question dans les sous-sections A, B et C qui suivent. Le champ d'activité du comité de politique mixte ne se limite cependant pas aux trois enjeux examinés ci-après. Nous avons constaté que quatre autres sujets ont été discutés, et les changements de politique découlant de ces discussions sont à divers stades de mise en oeuvre.

A. Les entrepreneurs peuvent désormais différer le paiement des amendes, dont certaines d'un montant élevé, sont irrécouvrables

Perception des frais de retard—Politique originale

Des dommages-intérêt déterminés (frais de retard) étaient perçus lorsqu'un entrepreneur marquait un retard dans l'exécution des travaux. Pour contester l'amende imposée, il pouvait déposer un avis de contestation auprès du personnel ministériel local et, au besoin, soumettre l'affaire à l'examen du bureau régional ou principal.

Position de l'ORBA

En 2010, l'ORBA a soulevé des préoccupations du fait que le Ministère percevait les frais de retard immédiatement (reconnu comme la collecte au niveau local), même lorsqu'un entrepreneur voulait déposer une contestation ou renvoyer l'affaire aux échelons supérieurs. La perception immédiate des amendes est une pratique courante d'autres administrations (l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec), car elle incite les entrepreneurs à agir de façon proactive et opportune afin d'éviter des amendes pour exécution tardive qui doivent être acquittées immédiatement. Nous avons noté que les préoccupations de l'ORBA étaient probablement attribuables à quelques entrepreneurs qui avaient fait peu d'efforts pour exécuter les travaux dans les délais fixés et auprès desquels le Ministère avait perçu des frais de retard élevés.

Les changements de politique permettent aux entrepreneurs de renvoyer les demandes de règlement aux échelons supérieurs et de différer le paiement des amendes, dont certaines sont désormais irrécouvrables

En 2011 (avant la formation du comité de politique mixte), le Ministère a modifié sa politique et a accepté de différer la perception des frais de retard, dans les cas où les entrepreneurs soumettaient leur amende à un examen ultérieur. Les entrepreneurs étaient ainsi encouragés à transmettre le plus souvent possible leurs demandes de règlement aux échelons supérieurs, car ils pouvaient différer le paiement des amendes. Après ce changement de politique, on a constaté une augmentation du nombre de demandes de règlement déposées par les entrepreneurs. Par exemple, entre 2012 et 2015, le nombre de demandes d'examen par le bureau principal est passé le 8 à 16. Nous avons aussi noté que durant cette période, il n'y a pas eu d'augmentation dans le pourcentage de règlements

favorables aux entrepreneurs. Il est donc probable que certains entrepreneurs aient renvoyé de plus en plus de demandes aux paliers supérieurs, non parce qu'ils s'attendaient à un règlement favorable, mais pour retarder le paiement des amendes. (En outre, le personnel des cinq bureaux régionaux et de niveau opérationnel a reçu des centaines de demandes, dont une fraction seulement est soumise à l'examen du bureau principal. Quoi qu'il en soit, le Ministère ne fait pas de suivi du nombre de demandes reçues.)

En recourant aux paliers de décision, les entrepreneurs ont différé jusqu'à 4 ans le paiement d'amendes totalisant près de 6 millions de dollars. Alors que l'examen des demandes de règlement soumises aux paliers supérieurs prend habituellement au plus un an, il a fallu jusqu'à 4 ans pour certaines. D'après le personnel ministériel, les retards s'expliquent par le nombre accru de demandes à examiner. De plus, la perception des amendes a été suspendue pendant un certain temps, soit jusqu'à ce que le comité de politique mixte ait terminé de mettre en oeuvre le plan d'action de l'ORBA.

Pendant la période de 4 ans, 2 entrepreneurs ont déclaré faillite, dont les amendes se chiffrant à 660 000 $ ne pourront être collectées par le Ministère. Six amendes totalisant 1,4 million de dollars ont été imposées à deux autres petits entrepreneurs, mais le personnel ministériel a fait savoir qu'il doit renégocier les ententes de paiement avec eux en raison de leurs problèmes de liquidités. Il se peut que les amendes ne soient pas payées intégralement.

Nous avons demandé au Ministère si, avant de modifier sa politique relative à la perception des frais de retard, il avait mené une analyse afin de déterminer si les entrepreneurs soumettaient plus de demandes de règlement aux paliers supérieurs ou s'il y avait une autre raison de modifier la politique existante. Il a répondu qu'il n'avait pas effectué d'analyse de ce genre.

Par contraste, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec perçoivent immédiatement les frais de retard, puis accordent un remboursement aux entrepreneurs qui obtiennent un règlement favorable relativement aux contestations renvoyées aux paliers supérieurs.

B. Les entrepreneurs procéduriers peuvent intenter à répétition des poursuites contre le Ministère, puis continuer à exécuter ses travaux

Exclusion des entrepreneurs procéduriers des marchés—Politique originale

Le Ministère avait la capacité d'exclure les entrepreneurs hautement procéduriers de ses marchés ultérieurs. Une « clause d'exclusion » a été créée en 2005 en réaction au comportement de certains entrepreneurs. Cette clause visait à empêcher les entrepreneurs d'intenter des poursuites frivoles et à exclure les entrepreneurs hautement procéduriers des marchés ultérieurs, de sorte qu'ils ne puissent poursuivre à nouveau le Ministère.

Position de l'ORBA

L'ORBA s'est opposée à cette clause dès le début, car elle estimait qu'elle défavorisait les entrepreneurs, simplement parce qu'ils avaient poursuivi le Ministère.

Nous avons cependant remarqué que le Ministère n'a jamais invoqué cette clause pour exclure un entrepreneur.

Nous avons aussi noté que la procédure était beaucoup plus équitable pour les entrepreneurs que les procédures similaires d'autres administrations. En Ontario, si le Ministère envisageait d'exclure un entrepreneur, ce dernier pouvait faire valoir ses intérêts avant qu'une décision soit prise. Si l'entrepreneur était insatisfait de la décision, il pouvait en appeler auprès d'un comité composé de sous-ministres adjoints (du Ministère et d'autres ministères) pour soumettre la décisions à leur examen. Dans d'autres administrations, les entrepreneurs n'ont pas l'occasion de défendre leur cause ni d'interjeter appel d'une décision.

Le Ministère a supprimé la clause d'exclusion même si certains entrepreneurs étaient plus procéduriers

Après plusieurs rondes de discussion du comité de politique mixte, l'ORBA a maintenu sa position concernant la clause. Même s'il n'avait jamais invoqué cette clause, le Ministère l'a supprimée de tous les marchés en 2015 après deux ans de délibérations avec l'ORBA. Il nous a informés qu'il avait pris cette décision car, étant donné qu'il n'avait jamais exclu d'entrepreneur pour poursuite excessive, s'il commençait à invoquer la clause d'exclusion, il y avait un risque qu'elle fasse l'objet de contestation devant les tribunaux.

La clause d'exclusion avait cependant été retenue pour plusieurs raisons opérationnelles. Puisque la majorité des entrepreneurs qui réalisent des travaux pour le Ministère tirent presque tous leurs revenus de ces travaux, ils craignent d'être exclus. Donc, ils ne poursuivent le Ministère que lorsqu'ils estiment que la décision prise concernant leur contestation est carrément injuste. D'ailleurs, environ 95 % des différends ont été réglés sans recourir à la médiation ou aux tribunaux et ont été réglés dans la procédure de règlement des différends. La clause d'exclusion visait donc les entrepreneurs en cause dans les 5 % restants des cas. Les dossiers ministériels indiquent qu'entre 2007 et 2015, les entrepreneurs ont intenté 12 poursuites contre le Ministère, alors qu'avant 2007 elles étaient presque inexistantes. En 2015, au lieu de résoudre le problème causé par les entrepreneurs procéduriers, le Ministère a décidé d'abolir la clause d'exclusion.

Au moment de notre audit, il y avait quatre poursuites en instance contre le Ministère, totalisant 27 millions de dollars. De plus, 26 différends étaient au stade de la médiation, dont certains pourraient donner lieu à des poursuites judiciaires.

Les poursuites alourdissent considérablement la charge de travail du personnel ministériel et accroissent les coûts juridiques du Ministère.

Des entrepreneurs procéduriers, qui n'ont pas été frappés d'exclusion, continuent d'intenter des poursuites contre le Ministère

Un entrepreneur a déposé une demande de règlement auprès du Ministère visant 14 des 19 marchés qu'il a remportés entre 2004 et 2014. Il a demandé le renvoi en médiation de six différends, dont trois qui font l'objet de poursuites judiciaires. En 2010, le Ministère aurait pu exercer son droit d'exclure cet entrepreneur procédurier de ses marchés à l'avenir, ce qui aurait été la première fois de toute son histoire. Cependant, avant qu'il décide d'exclure ou non l'entrepreneur, ce dernier lui a demandé d'entreprendre un examen, dont il a été question au début de cette section. La décision d'exclure cet entrepreneur des projets ultérieurs a été suspendue jusqu'à ce que le comité de politique mixte mette en oeuvre les recommandations formulées dans le plan d'action de l'ORBA. Cet entrepreneur est un représentant de l'ORBA siégeant au comité de politique mixte et a pris part aux discussions sur l'annulation de cette clause.

Après en avoir discuté avec le comité de politique mixte, le Ministère a supprimé la clause. L'entrepreneur n'a pas été empêché de soumissionner d'autres marchés et a récemment intenté une poursuite de 22 millions de dollars contre le Ministère équivalant à 40 % de la valeur du marché. Le Ministère avait auparavant examiné la demande de règlement de l'entrepreneur dans la procédure de règlement des différends et avait conclu qu'elle était injustifiée.

C. Les modifications de la politique ministérielle peuvent inciter les entrepreneurs à présenter des demandes de règlement plus souvent

Procédure de règlement des différends—Politique originale

Dans la procédure originale de règlement des différends, la contestation d'un entrepreneur devait procéder par trois paliers au Ministère avant qu'il puisse intenter une action en justice. Le but était de réduire le nombre de litiges en offrant au préalable trois occasions d'évaluation.

Position de l'ORBA

L'ORBA estimait que la procédure n'était pas suffisamment indépendante, car les différends étaient seulement examinés par le personnel ministériel aux trois paliers de renvoi. Nous avons cependant noté qu'environ 95 % des différends ont été réglés en suivant la procédure en vigueur. De plus, d'après l'échantillon de dossiers de contestation que nous avons examinés, les décisions ministérielles cadraient avec les conditions des marchés. Néanmoins, l'ORBA a proposé que le Ministère permette aux entrepreneurs de renvoyer les différends à un arbitre indépendant au début de la procédure. Les entrepreneurs sont favorisés par ce changement, car les arbitres tendent à régler les différends en adoptant une solution de compromis.

Aux termes de la nouvelle procédure de règlement des différends, que le comité de politique mixte et le Ministère ont convenu de mettre en place en 2016, les entrepreneurs peuvent demander qu'un arbitre intervienne à tous les paliers. Puisqu'on élabore actuellement le régime d'arbitrage, aucune décision arbitrale n'a encore été prise. Cependant, le personnel ministériel a cerné les risques suivants :

- Les arbitres sont des professionnels indépendants (habituellement des ingénieurs en exercice ou retraités, des consultants en indemnisation ou des avocats de la construction) qui prennent généralement des décisions « de compromis » pour le compte des parties en cause, au lieu d'appliquer strictement les conditions du marché. Cela peut être contraire à l'intérêt du Ministère, surtout dans les cas où il estime être dans ses droits relativement aux marchés. D'après le Ministère, il existe un risque que les entrepreneurs présentent des demandes de règlement élevées, pour faire en sorte que la décision « de compromis » (c.-à-d. le règlement) soit d'un montant supérieur.
- Les décisions de l'arbitre sont finales et peuvent seulement être contestées par voie d'arbitrage ou devant les tribunaux. Par le passé, le Ministère n'a eu recours à l'arbitrage ou aux tribunaux que dans les cas extrêmes. Le personnel ministériel nous a informés qu'il est peu probable que le Ministère conteste les décisions de compromis devant les tribunaux.

C'est pourquoi les entrepreneurs peuvent avoir intérêt à recourir à l'arbitrage. Même s'ils engagent des frais d'arbitrage, les règlements accordés par le Ministère compensent généralement ces frais. Du point de vue du Ministère, le recours aux arbitres est coûteux car, au lieu de demander à son personnel de traiter les demandes de règlement renvoyées aux paliers supérieurs, il doit payer 50 % des honoraires de l'arbitre lorsqu'un entrepreneur opte pour le renvoi de sa demande de règlement.

RECOMMANDATION 3

Pour élaborer sa politique interne, le ministère des Transports doit veiller à ce que les décisions prises soient dans l'intérêt supérieur de la population ontarienne. À cet égard, le Ministère doit :

- évaluer les pratiques exemplaires de l'industrie relatives à la perception des dommages-intérêts déterminés et décider s'il doit rétablir sa politique originale, selon laquelle le personnel opérationnel perçoit les dommages-intérêts, conformément aux pratiques exemplaires de l'industrie;
- rétablir la disposition d'exclusion des marchés futurs visant les entrepreneurs hautement procéduriers, et l'invoquer judicieusement au besoin;
- évaluer pleinement, dans le cadre d'un projet pilote, le recours aux examens des décisions arbitrales à titre de solution de rechange aux litiges, avant d'intégrer ce processus à la politique et aux procédures;
- rétablir sa procédure originale de règlement des différends, s'il décide de ne pas intégrer le recours aux arbitres aux politiques et procédures.
- veiller à ce que les membres des comités formés pour examiner la mise en oeuvre des politiques et prendre des décisions à ce sujet ne soient pas en situation de conflit d'intérêts.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du Bureau de la vérification générale que ses politiques doivent être élaborées pour servir l'intérêt supérieur de la population ontarienne et qu'elles ne donnent pas lieu à des conflits d'intérêts. Il est résolu à ce que ses marchés soient exécutés en temps opportun et à indemniser équitablement les entrepreneurs, les consultants et les fournisseurs. Il engagera un expert tiers pour examiner les principales dispositions des marchés, y compris celles mentionnées dans les recommandations du Bureau de la vérificatrice générale. Cet examen prendra fin en 2017.

4.4 L'impartition accrue a suscité une surveillance laxiste des projets de construction

Au cours des deux dernières décennies, le Ministère a progressivement imparti un nombre croissant de marchés de construction, non seulement la conception des travaux, mais aussi la surveillance de l'exécution. Il impartit généralement les fonctions de gestion des marchés et tient à ce que les entrepreneurs engagent leur propre IVQ pour certifier que les principales activités de construction sont exécutées en conformité avec les normes en vigueur. Depuis 1996, les entrepreneurs sont aussi responsables de la collecte et de la présentation des échantillons de bitume pour les essais de qualité. Les agents ministériels d'assurance de la qualité visitent périodiquement les chantiers de construction pour vérifier si les entrepreneurs et les administrateurs des marchés exercent leurs fonctions comme prévu.

Cette approche présente certains avantages, particulièrement pour le gouvernement qui cherche à réduire son effectif et sa masse salariale, mais elle comporte aussi des risques. Si le personnel ministériel n'exerce pas la fonction de surveillance, alors l'entreprise à laquelle cette fonction est impartie doit être fiable, professionnelle et indépendante des entrepreneurs qui exécutent les travaux. Durant notre audit, nous avons constaté que la surveillance était structurée de sorte que les entrepreneurs se surveillaient essentiellement eux-mêmes, en ce qui a trait aux fonctions techniques des IVQ et à la qualité des matériaux.

Dans la **section 4.4.1**, nous avons analysé le degré de laxisme dans le traitement des échantillons de bitume servant à calculer les gratifications des entrepreneurs, de sorte que ces derniers peuvent falsifier les échantillons de bitume de piètre qualité et leur substituer des échantillons de qualité supérieure. Dans la **section 4.4.2**, il a été question du fait que les ingénieurs, qui sont chargés de certifier que l'infrastructure a été construite en conformité avec les normes de qualité établies, sont engagés par les entrepreneurs et non par le Ministère. Certains ingénieurs ont délivré des certificats de conformité de l'infrastructure qui s'est par la suite révélée inférieure aux normes. Dans la **section 4.4.3**, nous avons mentionné que dans certains projets entrepris depuis 2008, les échantillons du bitume utilisé ne sont pas soumis à des essais— les entrepreneurs doivent offrir une garantie que les routes seront en bon état pendant une période déterminée. Pourtant, lorsque les chaussées n'ont pas performé comme prévu, le Ministère a éprouvé des difficultés à obtenir des entrepreneurs qu'ils honorent leurs garanties.

4.4.1 Les entrepreneurs peuvent falsifier les échantillons pour obtenir des gratifications

Comme discuté à la **section 4.1.3**, les entrepreneurs touchent des gratifications si leurs échantillons de bitume obtiennent des résultats précis aux essais. Notre audit a révélé que les entrepreneurs ont la possibilité de falsifier les échantillons, puisqu'ils ont l'entière responsabilité des échantillons depuis leur prélèvement de la chaussée jusqu'à leur envoi au laboratoire d'essai.

En 2012, les gratifications se sont chiffrées à 8,8 millions de dollars. En 2013, le Ministère a cessé de recueillir des données sur les gratifications,

ce qu'il a expliqué par le nombre réduit d'employés et l'accroissement de leur charge de travail.

En 2011, les ingénieurs ministériels soupçonnaient des irrégularités lorsqu'ils ont examiné les résultats des essais sur un chantier, dont les 100 échantillons avaient obtenu d'« excellents résultats ». Lorsqu'ils ont visité le chantier, ils ont été étonnés de voir qu'ils ont pu repérer seulement trois endroits dans la chaussée où des échantillons avaient été prélevés. Le Ministère n'a pu déterminer exactement ce qui s'était produit et a récupéré la gratification versée à l'entrepreneur.

Un cas semblable, mettant en cause un autre entrepreneur, s'est produit en 2012 dans une différente région.

En 2014, un dénonciateur a approché le Ministère pour lui transmettre des renseignements détaillés sur la substitution d'échantillons par un entrepreneur afin de toucher des gratifications. Le dénonciateur, qui travaillait dans l'industrie du bitume depuis longtemps, a expliqué que l'entrepreneur soumettait de bons échantillons pour les essais, mais posait du bitume de piètre qualité sur les routes. Il a fait savoir que la substitution des échantillons avait commencé au début des années 2000 et que ce problème était systémique à l'échelle de l'industrie. Il a expliqué en détail comment les entrepreneurs contournaient les contrôles que le Ministère avait mis en place pour la collecte et la présentation des échantillons.

Le Ministère a fourni les détails communiqués par le dénonciateur à son équipe de vérification judiciaire, qui a conclu qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour justifier une enquête à ce stade. Lorsque nous avons rencontré la Police provinciale de l'Ontario, elle estimait que l'information communiquée par le dénonciateur était crédible, mais n'a pas mené d'enquête, car elle attendait que le Ministère lui présente d'autres renseignements afin d'entamer une enquête, ce qu'il n'a pas fait.

Nous avons aussi noté qu'en octobre 2015, la Vérification interne avait soulevé une préoccupation similaire dans son rapport d'audit. Elle avait constaté que les entrepreneurs pouvaient falsifier les échantillons, car ils les avaient en leur possession après leur prélèvement des chaussées jusqu'à leur envoi au laboratoire d'essai.

À notre avis, le Ministère n'a pas pris de mesures pour enquêter sur les entrepreneurs qui auraient substitué les échantillons et ne leur a pas imposé d'amendes. Même si, comme le croit le Ministère, il n'y a pas d'éléments de preuve suffisants pour mener une enquête sur l'incident mis au jour par le dénonciateur, il n'a pas mis en place de mécanisme pour empêcher les entrepreneurs de falsifier les échantillons, comme l'a indiqué le dénonciateur.

Le Ministère n'a pas réagi rapidement pour mettre en place des processus afin d'empêcher la substitution des échantillons. Alors que le problème de falsification des échantillons a été documenté la première fois en 2011, ce n'est qu'en juillet 2016 que le Ministère a mené un projet pilote pour évaluer la faisabilité qu'un tiers indépendant, plutôt que les entrepreneurs, collecte et expédie les échantillons aux laboratoires aux fins d'essai.

RECOMMANDATION 4

Pour faire en sorte que les essais de la qualité du bitume s'inscrivent dans un processus constructif et que les informations communiquées par les dénonciateurs font l'objet d'une enquête adéquate, le ministère des Transports doit mettre en place des contrôles et des processus appropriés se rapportant aux échantillons de bitume, afin de prévenir le risque de substitution.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale concernant le traitement des échantillons de bitume. En mai 2016, il a entrepris un essai à l'échelle de la province pour que le traitement et le contrôle des échantillons relèvent du Ministère ou de ses agents. Comme prévu, à compter de 2017, la responsabilité du traitement, du contrôle et de la surveillance des échantillons utilisés pour les besoins de la vérification dans le cadre de tous les nouveaux marchés reviendra au Ministère.

4.4.2 Les ingénieurs qui certifient que les ouvrages sont construits correctement ne sont pas indépendants des entrepreneurs, et quelques-uns ont certifié des ouvrages qui se sont ensuite révélés défectueux

L'une des mesures de contrôle de la qualité la plus importante pour la construction de l'infrastructure publique est l'exercice d'une surveillance efficace par les ingénieurs qui sont indépendants des entrepreneurs et qui vérifient et certifient que les principales activités de construction sont exercées en conformité avec des normes rigoureuses. Au Ministère, ce rôle est rempli par les ingénieurs de vérification de la qualité (IVQ), qui sont engagés par les entrepreneurs et qui sont responsables de l'approbation en fonction de 41 différentes normes se rapportant à des spécifications relatives aux structures, aux fondations et à l'électricité. Le Ministère fait aussi appel à ses agents de gestion des marchés et d'assurance de la qualité pour exercer une surveillance, mais la certification par l'IVQ vise à fournir une assurance au Ministère qu'un ouvrage est sécuritaire pour l'utilisation publique et que les spécifications ont été respectées.

En raison de la nature et de l'importance de leur travail, les IVQ doivent être indépendants des entrepreneurs en construction, dont ils examinent le travail. Pourtant, nous avons noté qu'ils sont engagés par les entrepreneurs, qu'ils travaillent pour eux et leur sont directement comptables. Les IVQ sont des ingénieurs agréés qui doivent observer les règles déontologiques de l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario (l'organisme de réglementation de la profession), sinon leur permis d'exercice peut être révoqué. Pourtant, durant notre audit, le personnel ministériel régional a rapporté des cas partout dans la province où des IVQ avaient présenté au Ministère des rapports de conformité erronés ou trompeurs. La majorité des bureaux régionaux du Ministère ont fait part d'inquiétudes concernant l'absence d'autonomie des IVQ et les fonctions de certification qu'ils remplissent.

Un ingénieur retenu par l'entrepreneur avait certifié que le pont de la rivière Nipigon avait été correctement construit, mais une défaillance est survenue peu après l'ouverture

En janvier 2016, une défaillance est survenue dans le pont de la rivière Nipigon, à peine six semaines après son ouverture, et il a été fermé à la circulation. Une section du pont s'est élevée de 60 cm alors que les automobilistes y circulaient (voir la **figure 10**).

Le Ministère a mené quatre enquêtes distinctes. Les enquêtes ont révélé qu'un élément du pont n'avait pas été construit en conformité avec les spécifications : les appareils d'appui qui servent de point d'appui entre les piles et le tablier du pont afin d'atténuer les facteurs de stress et de permettre les déplacements régulés de la structure. L'enquête a aussi révélé que l'IVQ avait cependant approuvé les appareils d'appui utilisés dans le pont, certifiant leur conformité aux spécifications préétablies. D'après une publication de l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario, les approbations comme celle-ci sont cruciales, car l'ingénieur approbateur est le garant du degré de confiance de l'information. Les enquêtes ont cependant montré que l'approbation accordée par l'IVQ était inexacte. Précisément :

- Une composante des appareils d'appui n'avait pas été fabriquée avec la nuance d'acier appropriée. En effet, la résistance de l'acier utilisé était d'environ 30 % inférieure aux exigences.

Figure 10 : Pont de la rivière Nipigon après la rupture de l'un de ses joints

Source des données : ministère des Transports

Le pont de la rivière Nipigon a été fermé à la circulation après l'élévation de 60 cm d'une section.

- Les appareils d'appui devaient être rotatifs, mais ils ne l'étaient pas.
- L'un des deux appareils d'appui n'était pas équipé pour résister à la poussée ascendante des câbles du pont.

Par conséquent, certains appareils d'appui du pont n'étaient pas conformes à de nombreux égards au Code canadien sur le calcul des ponts routiers. (Le Ministère a fait savoir qu'il mène d'autres enquêtes, conjointement avec l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario, sur cet incident pour cerner toutes les autres causes de la défaillance du pont.)

Autres cas d'ingénieurs présentant des rapports de conformité inexacts

Nous avons relevé plusieurs autres cas, entre 2011 et 2016, où le Ministère a constaté que des IVQ avaient présenté des rapports de conformité inexacts. (Il nous a informés qu'il avait déposé plusieurs plaintes auprès de l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario à ce sujet.) Par exemple :

- Dans un cas, l'IVQ a certifié qu'un pont avait été construit correctement avec les composants métalliques appropriés. Cependant, le pont s'est partiellement effondré pendant la construction. Il a été déterminé par la suite que les composants métalliques ne soutenaient que 90 % de la charge totale.
- Dans un autre cas, l'IVQ a délivré un certificat de conformité, même si l'entrepreneur n'avait pas installé les barres d'armature en acier dans une paroi longeant l'autoroute, comme exigé.
- Un IVQ doit être présent lorsque le béton est coulé dans une cage d'acier pour la construction de l'assise qui supporte les panneaux de signalisation d'une autoroute (les assises assurent la stabilité des panneaux d'information suspendus et peuvent pénétrer à une distance de près de 10 mètres dans le sol). Dans un cas cependant, il était évident que l'IVQ n'était pas sur place, car l'entrepreneur avait installé la cage d'acier à l'envers (si le problème n'avait pas été réglé, le panneau indicateur se serait effondré sur les véhicules circulant sur la chaussée). L'IVQ avait certifié que le pont et la cage d'acier avaient été construits en conformité avec les spécifications.

Dans chacun de ces cas, l'entrepreneur a remédié aux erreurs de construction à ses frais.

Le personnel ministériel a aussi repéré un cas où l'IVQ avait photocopié et présigné des certificats de conformité vierges et qu'il avait présenté le même certificat pour cinq différents projets du Ministère.

RECOMMANDATION 5

Pour obtenir un degré d'assurance élevé que l'infrastructure routière est construite de façon sécuritaire et en conformité avec les spécifications, le ministère des Transports doit engager des ingénieurs ou retenir des ingénieurs contractuels qui sont indépendants des entrepreneurs pour exécuter les activités de vérification.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et est résolu à mettre en place des infrastructures conformes aux spécifications, codes et normes en vigueur. Selon sa pratique courante, il fait appel aux cabinets d'ingénieurs-conseils ou à son personnel pour exercer une surveillance au premier niveau et en second lieu, aux IVQ pour certains éléments cruciaux. À l'appui de son plan d'action, il entend revoir ses processus d'administration des marchés se rapportant aux IVQ, y compris l'exercice de leurs fonctions indépendamment des entrepreneurs.

4.4.3 Le Ministère a éprouvé des difficultés à faire appliquer les garanties des entrepreneurs

En 2008, le Ministère a introduit les spécifications fonctionnelles pour certains marchés, qui mettent l'accent sur le résultat prévu des travaux et non sur la marche à suivre pour obtenir le résultat. Par exemple, les spécifications fonctionnelles peuvent préciser que sept ans après l'achèvement de la construction d'une route, le bitume doit présenter peu ou pas de fissures profondes. Les étapes et les activités de construction nécessaires pour produire ce résultat—qui sont précisées dans les marchés traditionnels—sont généralement laissées à la discrétion de l'entrepreneur. Ainsi, dans les projets comportant des spécifications fonctionnelles, le Ministère accepte que les entrepreneurs prennent des décisions autonomes, il exerce moins de surveillance à leur endroit, et il ne vérifie pas la qualité du bitume et ne reçoit pas les résultats des essais aux termes des marchés.

Le Ministère exige des entrepreneurs qu'ils fournissent des garanties à long terme pour le protéger des travaux défectueux. Auparavant, les projets de construction étaient habituellement accompagnés d'une garantie d'un an. Depuis l'adoption des spécifications fonctionnelles, le Ministère exige généralement des garanties de trois à sept ans. Au moment de notre audit, on dénombrait environ 100 projets avec une garantie de 3 ans, 6 avec une garantie de 5 ans, et 14 offrant une garantie de 7 ans.

Nous avons examiné presque tous les marchés avec une garantie de sept ans, car cette période est suffisante pour que surviennent des défaillances dans la chaussée qui nécessiteront des réparations. Dans près de la moitié des marchés, nous avons constaté que les entrepreneurs avaient constamment tenté de se soustraire à leurs responsabilités aux termes des garanties (dans l'autre moitié des marchés, soit les chaussées ne présentaient pas de défectuosités, soit l'entrepreneur les avait corrigées sous garantie).

Par exemple, dans un marché où un kilomètre de route avait été asphalté en 2010, la chaussée présentait 1,5 km de fissures en 2012 et, au moment de notre audit, l'entrepreneur n'avait pas accepté de les boucher.

Nous avons noté que pour que les entrepreneurs réparent les défauts dans les chaussées sous garantie, le fardeau de la preuve revient au Ministère, qui doit démontrer qu'aucun autre facteur n'a causé les défauts, sauf la piètre qualité des matériaux et de l'exécution du travail de l'entrepreneur. Le personnel ministériel a dû consacrer des ressources considérables pour contester les assertions des entrepreneurs que d'autres facteurs avaient causé les défauts d'exécution. Par exemple :

- Dans un cas, le Ministère devait réfuter l'assertion de l'entrepreneur que le mouvement d'un lac adjacent et l'assise routière instable avaient causé les défauts dans la chaussée.
- Dans un autre cas, le Ministère a démenti l'allégation de l'entrepreneur selon laquelle les défauts dans la chaussée avaient été causés par l'achalandage accru à la suite d'un accident survenu sur une route voisine.

Le Ministère a payé les entrepreneurs pour corriger les défauts dans les chaussées sous garantie

Dans un cas, l'entrepreneur a suivi les instructions du Ministère pour réparer une chaussée qui était sous garantie, puis a présenté une demande de règlement de près d'un million de dollars, que le Ministère lui a accordée. Il a avancé plusieurs raisons pour lesquelles il n'était pas responsable des réparations. Par exemple, la méthode convenue dans le marché pour déterminer les défauts dans la chaussée était erronée et le Ministère n'utilisait pas le bon appareil pour les déterminer. L'entrepreneur a présenté au Ministère sa propre analyse, soutenant que les deux tiers des défauts n'étaient pas de sa faute.

Le Ministère nous a informés que toutes les assertions de l'entrepreneur étaient infondées. Il a

rejeté sa contestation, mais a néanmoins été obligé de lui verser près d'un million de dollars pour avoir corrigé les défauts, même s'il croyait que l'entrepreneur en était responsable. Le Ministère a pris cette décision à cause du fardeau de la preuve élevé qui lui incombait, à savoir qu'il devait démontrer à l'entrepreneur que les défauts résultaient directement de la qualité inférieure des matériaux et des défauts d'exécution.

RECOMMANDATION 6

Pour que les entrepreneurs exécutent le travail sous garantie qui relèvent de leur responsabilité, le ministère des Transports doit :

- modifier les dispositions de garantie pour faire en sorte que la garantie couvre des éléments prévisibles et qu'il n'assume pas le fardeau de la preuve consistant à démontrer qu'aucun autre facteur n'aurait pu causer les fissures dans les chaussées de qualité inférieure;
- appliquer les dispositions de garantie concernant les coûts que doivent assumer les entrepreneurs pour tous les marchés comportant des garanties.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère partage les préoccupations soulevées par le Bureau de la vérificatrice générale au sujet des garanties. Récemment il a apporté quelques améliorations préliminaires aux garanties, aux dispositions de garantie, aux directives administratives et au régime de surveillance après avoir dégagé les leçons de ses marchés antérieurs. À l'appui de son plan d'action, il entend poursuivre l'examen pour déterminer les améliorations ultérieures à apporter, y compris donner suite aux recommandations du Bureau de la vérificatrice générale.

4.5 Le processus de sélection du Ministère est juste et transparent, mais il exerce une gestion laxiste à l'endroit des entrepreneurs peu performants

L'équité et la transparence du processus qu'emploie le Ministère pour sélectionner les entrepreneurs ne soulèvent pas de préoccupations (comme discuté à la **section 2.4**). Mais nous émettons certaines réserves, car il ne gère pas adéquatement leur rendement et ne tient pas compte du rendement antérieur pour sélectionner les entrepreneurs admissibles à soumissionner les projets ultérieurs. Cette question est examinée en détail dans la prochaine section.

4.5.1 Il n'existe aucun incitatif encourageant les entrepreneurs peu performants à s'améliorer

L'un des moyens qu'emploie le Ministère pour gérer le rendement des entrepreneurs est le système d'évaluation du rendement des entrepreneurs, qu'il consulte pour sélectionner les entrepreneurs pour les projets à l'avenir. Nous avons constaté qu'il fait preuve de laxisme dans le traitement des entrepreneurs peu performants. Par exemple, les entrepreneurs recevant une cote se situant entre 55 et 70 points (sur 100) sont considérés comme éprouvant de sérieux problèmes de rendement, mais ils ne sont pas traités différemment en conséquence et continuent à soumissionner les projets ministériels. Ils reçoivent tout simplement des lettres d'avertissement. Le montant total des projets que peuvent soumissionner les entrepreneurs ayant reçu une cote inférieure à 55 (on en compte seulement 5 au cours des 5 dernières années) est réduit pour les empêcher de soumissionner à nouveau.

Peu d'entrepreneurs donnent un mauvais rendement mais, en moyenne, au moins quatre obtiennent chaque année une cote de 55 % à 70 %. Ces cinq dernières années, ces entrepreneurs ont obtenu une cote insatisfaisante pendant deux

ou trois années de suite et, chaque année, ils ont seulement reçu une lettre d'avertissement. Donc, les entrepreneurs recevant une cote de 55 % à 70 % sont peu incités à améliorer leur rendement.

Par exemple :

- Un entrepreneur a obtenu une cote médiocre (66 %) après qu'il a refusé l'accès à ses dossiers d'essais du béton aux agents d'assurance de la qualité du Ministère. Le refus de communiquer les résultats des essais constitue une violation directe des conditions du marché passé avec le Ministère. De plus, un ingénieur ministériel avait demandé d'examiner les résultats des essais parce qu'il avait remarqué qu'à deux différentes occasions, l'entrepreneur avait ventilé ou séché incorrectement les dalles de béton. L'application incorrecte de ces techniques réduit la résistance du béton et accroît la probabilité de fissures à l'avenir. L'entrepreneur a seulement reçu une lettre d'avertissement et n'a pas été exclu des marchés ultérieurs.
- Un autre entrepreneur a obtenu un classement inférieur (63 %) sur l'échelle de cotation, car il avait fourni du bitume et du béton de piètre qualité. Il a aussi accusé plusieurs retards par rapport aux échéances intérimaires et a reçu une cote de 55 % pour le respect des délais. Cet entrepreneur a seulement reçu une lettre d'avertissement et n'a pas été exclu des marchés futurs.

Les entrepreneurs ayant obtenu des cotes insatisfaisantes continuent d'exécuter d'importants travaux pour le Ministère. Par exemple, trois entrepreneurs ayant reçu une évaluation insatisfaisante pendant plusieurs années en raison de leur mauvais rendement ont décroché des marchés d'environ 45 millions de dollars chacun au cours des 5 dernières années.

4.5.2 Le Ministère continue d'adjuger des marchés aux entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité

Le Ministère pénalise les entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité pendant l'exécution des travaux de construction. Dans le cas d'une première contravention, il travaille avec l'entrepreneur pour modifier son comportement au moyen de discussions et de plans d'amélioration. Pour les récidivistes, plus le manquement est grave, plus la sanction est élevée. Les sanctions ne sont pas des pénalités, mais réduisent plutôt le montant des marchés que l'entrepreneur peut soumissionner à l'avenir. Par exemple, si un entrepreneur est autorisé à soumissionner des marchés d'au plus 5 millions de dollars, lorsqu'une sanction lui est imposée qui réduit de 40 % son plafond, il peut soumissionner des projets d'un montant maximal de 3 millions.

Nous avons examiné sept de ces infractions et constaté qu'aucune des sanctions imposées n'était suffisamment élevée pour empêcher les entrepreneurs de soumissionner les projets du Ministère. Cela s'explique par le fait que le plafond de soumission d'un entrepreneur peut être suffisamment élevé qu'il ne l'atteigne pas, en dépit de la sanction imposée. Par exemple, un entrepreneur était autorisé à soumissionner des marchés à hauteur de 100 millions, montant qui a été réduit à environ 75 millions après que la sanction a été infligée. Toutefois, cet entrepreneur n'avait pas soumissionné de marchés de plus de 9 millions de dollars par le passé. En l'absence de sanction ayant un effet réel sur les entrepreneurs, il n'y a pas de conséquences pour eux s'ils n'observent pas les règlements de sécurité.

Dans un autre cas, après qu'une sanction n'a entraîné aucune conséquence pour l'entrepreneur, celui-ci enlevait des pièces de béton extrêmement lourdes dans une autoroute de la série 400 sans avoir fermé la voie qui se trouvait directement en dessous. Cette omission constituait un manquement aux règlements de sécurité et a posé un risque

aux automobilistes. De plus, la plateforme installée sous le tablier n'était pas suffisamment solide pour soutenir les pièces de béton qui se détacheraient du pont, ce qui était aussi une violation des règlements de sécurité.

Nous avons relevé quelques autres cas où le Ministère a imposé une sanction mineure aux entrepreneurs sous forme d'exclusion partielle, par exemple un entrepreneur frappé d'exclusion pour un projet de construction de pont ne peut soumissionner des projets similaires. Pourtant, les exclusions partielles n'empêchent pas les entrepreneurs de soumissionner et de remporter d'autres marchés ministériels et d'en tirer des revenus. Ces sanctions sont donc inefficaces, car elles n'incitent pas les entrepreneurs à améliorer leur rendement de sécurité.

4.5.3 Les entrepreneurs font de fausses déclarations au sujet de leur situation financière afin de relever leur plafond de soumission

Les entrepreneurs doivent déclarer certains renseignements financiers, dont se sert le Ministère pour déterminer leur plafond de soumission (le montant total des marchés qu'ils peuvent soumissionner). Le Ministère a commencé à auditer les chiffres déclarés volontairement par les entrepreneurs en 2014, mais n'a pas pris de mesures exécutoires à l'endroit de ceux qui ont présenté des renseignements financiers falsifiés.

Dans son examen, le Ministère a constaté qu'en moyenne, un entrepreneur sur cinq avait fait de fausses déclarations concernant sa situation financière. Dans certains cas, ils ont déclaré de faux renseignements pour relever leur plafond de soumission, afin de soumissionner des marchés d'une valeur globale supérieure à celle à laquelle ils auraient dû être autorisés à soumissionner. Le Ministère fixe les plafonds pour qu'un entrepreneur n'assume pas de travaux qu'il ne peut achever. Ainsi, la déclaration de faux renseignements expose le Ministère à des risques.

De nombreux entrepreneurs qui ont déclaré de faux renseignements ont soumissionné des projets d'un montant supérieur au plafond qui aurait dû être fixé s'ils avaient déclaré des renseignements véridiques. Dans un cas, un entrepreneur a remporté un marché de construction de 4 millions de dollars, qui était plus élevé que son plafond approuvé.

Nous avons noté que même si le Ministère était au courant des cas de déclaration de faux renseignements financiers, il ne les a pas soumis au comité interne qui examine la non-conformité des entrepreneurs. Ce comité se penche sur les défauts de conformité pour déterminer les sanctions à imposer aux entrepreneurs fautifs. Dans ces cas, des sanctions ne leur ont pas été infligées. En l'absence de conséquences, il y a peu d'incitation pour les entrepreneurs à déclarer des renseignements exacts.

4.5.4 Le Ministère continue d'adjuger des marchés aux petits entrepreneurs qui ont éprouvé des problèmes de rendement

Nous avons remarqué que les petits entrepreneurs (qui soumissionnent les projets de construction mineurs s'élevant à moins d'un million de dollars) à qui il est interdit de travailler pour le Ministère dans une région en raison de leur mauvais rendement antérieur peuvent soumissionner et remporter des marchés dans d'autres régions. Cela s'explique par le fait que le Ministère ne fait pas de suivi centralisé du rendement des entrepreneurs dans son système d'évaluation du rendement. Les projets de construction mineurs représentent près de 10 % de toutes les dépenses ministérielles ou environ 116 millions de dollars par année.

Par exemple, nous avons noté qu'un petit entrepreneur à qui il était interdit de travailler dans les régions de l'Est et du Centre décrochait des marchés dans les autres régions. Pour un marché dans la région de l'Est, il avait installé incorrectement 58 des 61 panneaux de signalisation. Les panneaux avaient été installés soit trop près ou trop loin des

endroits désignés, ce qui accroît le risque que les conducteurs ne les voient pas à temps et les expose à un risque de sécurité. Cet entrepreneur éprouvait d'autres problèmes, tels que l'utilisation de peinture pour les panneaux moins coûteuse que celle précisée dans le marché et l'exécution tardive des travaux.

Les deux autres régions ont continué d'attribuer des marchés à cet entrepreneur et ont aussi signalé des problèmes de rendement.

Dans les quatre régions (y compris les régions de l'Est et du Centre avant que l'entrepreneur n'y soit interdit), l'entrepreneur a décroché, sur une période de 2 ans, 5 marchés totalisant 2 millions de dollars. Il a commis un manquement grave à la sécurité sur l'un des chantiers (en plus d'autres problèmes de rendement). Dans ce cas, durant le travail sur l'accotement d'une autoroute en service, l'entrepreneur a violé les normes de sécurité, car il n'a pas érigé de barrières adéquates : les travailleurs et le matériel empiétaient sur la voie en service. Même si aucune conséquence n'a été signalée, cette omission a compromis la sécurité des travailleurs et des automobilistes.

Entre 2012 et 2016, cet entrepreneur a reçu huit avis d'infraction l'informant formellement de ses problèmes de sécurité et de rendement. (Au moment de notre audit, le Ministère recevait toujours des plaintes de la part des sous-traitants de cet entrepreneur pour défaut de paiement.) Au moment de notre audit, l'entrepreneur était autorisé à travailler dans deux des quatre régions.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte que les entrepreneurs peu performants ou qui ne respectent pas les normes de sécurité et les autres exigences reçoivent des sanctions proportionnelles à leur rendement ou comportement inacceptable, le ministère des Transports doit :

- déterminer des sanctions appropriées pour les entrepreneurs obtenant une cote de rendement insatisfaisant;
- adopter des règles plus rigoureuses pour interdire aux entrepreneurs ayant contrevenu aux règlements de sécurité de soumissionner;
- mettre en oeuvre des sanctions appropriées à l'endroit des entrepreneurs qui déclarent des renseignements financiers erronés au Ministère;
- mettre en place des politiques et processus pour interdire aux petits entrepreneurs de soumissionner dans toutes les régions après que des problèmes de rendement sont signalés dans une région ou plus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La sécurité et la qualité des travaux de construction constituent des priorités fondamentales du Ministère. Dans cette optique, il souscrit à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale qu'il faut prendre des mesures appropriées à l'endroit des entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité et qui ne respectent pas les exigences ministérielles. Il reconnaît aussi que ses pratiques administratives doivent reposer sur des mesures de sécurité adéquates pour faire en sorte que les entrepreneurs réalisent leurs activités en toute sécurité et livrent un travail de qualité dans le cadre à la fois des grands et des petits marchés. À l'appui de son plan d'action, le Ministère examinera et mettra en oeuvre des mesures de protection supplémentaires, suivant les besoins, en plus de celles du régime existant d'administration des marchés.

En juin 2014, le Ministère a renforcé ses audits et sa surveillance financière auprès des entrepreneurs. En tenant compte de la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale, le Ministère passera en revue ses exigences de déclaration financière et proposera des contrôles supplémentaires afin de tenir les entrepreneurs responsables de l'information financière qu'ils lui présentent.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 3.11 Factures des médecins

1.0 Résumé

Au 31 mars 2016, l'Ontario comptait quelque 30 200 médecins (soit 16 100 spécialistes et 14 100 médecins de famille) offrant des services de santé à plus de 13 millions de résidents, au coût de 11,59 milliards de dollars pour l'exercice terminé à cette date. Il s'agit d'une hausse de 20 % par rapport à la somme de 9,64 milliards de dollars versée aux médecins en 2009-2010.

Les médecins sont des fournisseurs de services indépendants et non des employés de l'État. Ils facturent leurs services à la province au titre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (RASO), établi en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*.

Dans le cadre de l'Accord de décembre 2012 sur les droits de représentation de l'Ontario Medical Association, les négociations conjointes et le règlement des différends (l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a reconnu l'OMA comme étant le seul agent négociateur des médecins. Aux termes de cet accord, le Ministère et l'OMA ont convenu, entre autres choses, de mener des consultations et des négociations de bonne foi sur la rémunération des médecins et les responsabilités connexes.

Le Ministère est responsable d'établir des politiques et des modèles de paiement pour la rémunération équitable des médecins. En parallèle, il doit s'assurer que les fonds publics sont dépensés de façon efficace. Avec un budget annuel de l'ordre de 27,9 millions de dollars et quelque 260 employés répartis dans différentes divisions, le Ministère administre les paiements faits aux médecins et vérifie le bien-fondé des factures. Sa Division des négociations et de la gestion de la responsabilisation joue un rôle de premier plan dans la surveillance de ce processus de facturation.

Les médecins de l'Ontario peuvent facturer leurs services selon trois grands modèles :

- **Modèle de paiement à l'acte** (6,33 milliards de dollars pour l'exercice 2015-2016) : Selon ce modèle, le médecin touche des honoraires normalisés pour chaque service qu'il fournit. Il facture ses services selon les codes d'acte figurant dans le barème des prestations du RASO. Ce modèle est le principal mécanisme de facturation utilisé par les médecins depuis 1972. Il est toujours largement utilisé aujourd'hui, notamment par les spécialistes.
- **Modèle de paiement par capitation** (3,38 milliards de dollars pour l'exercice 2015-2016) : Dans le cadre de ce modèle, les médecins forment des groupes de pratique (tels que des organismes de santé familiale et

des groupes de santé familiale) et sont rémunérés selon le nombre de patients inscrits auprès d'eux, auxquels le groupe offre un éventail de services prédéterminés. L'objectif est de permettre aux médecins de famille d'offrir à leurs patients des soins continus et plus complets. La rémunération peut aussi comprendre des primes, des incitatifs et d'autres paiements pour le travail supplémentaire, y compris des paiements à l'acte pour des services qui ne font pas partie de l'éventail des services offerts. Les médecins de famille peuvent opter pour l'un des modèles de paiement par capitation ou continuer de facturer leurs services à l'acte. Ce type de modèle est généralement plus rémunérateur pour les médecins de famille que le modèle de paiement à l'acte. Au 31 mars 2016, 8 800 médecins de famille sur 14 100 avaient opté pour l'un des modèles de paiement par capitation (les organismes de santé familiale et les groupes de santé familiale comptaient pour 92 % du nombre total de patients inscrits.) Le reste des médecins de famille continuent de facturer la majorité de leurs services à l'acte ou participent à d'autres plans de paiement.

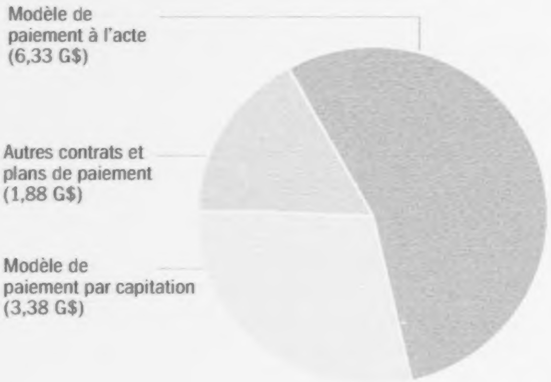
- **Autres plans de paiement** (1,88 milliard de dollars pour l'exercice 2015-2016) et autres contrats conclus avec les hôpitaux et les groupes de médecins pour la prestation de services particuliers : En plus de la somme de 1,88 milliard de dollars, des paiements à l'acte de l'ordre de 1,2 milliard de dollars ont été faits aux médecins participant à d'autres plans de paiement. Cette somme est incluse dans les 6,33 milliards de dollars versés dans le cadre du modèle de paiement à l'acte mentionné ci-dessus. La **figure 1** montre la ventilation des paiements.

Depuis les cinq dernières années, les médecins de l'Ontario sont parmi les mieux payés au Canada. Si cette situation s'explique en partie par le fait que le ratio de médecins par rapport à la population y est le troisième au Canada, il faut également souligner qu'en Ontario, par comparaison aux autres provinces, un plus grand nombre de médecins sont rémunérés selon des modèles tels que le modèle de paiement par capitation, qui est plus coûteux que le modèle de paiement à l'acte. Au fil des ans, des incitatifs additionnels ont été versés aux médecins, même si l'on a établi que certains de ces paiements n'ont vraisemblablement pas permis d'améliorer la qualité des soins. Par exemple, en 2014-2015, les médecins de famille participant aux modèles de paiement par capitation ont reçu chacun 3 $ par patient par mois. Cet incitatif a coûté 364 millions de dollars et s'ajoute aux paiements par capitation de base (soit la somme fixe versée pour chaque patient inscrit, quel que soit le nombre de consultations ou de services réellement effectués).

Il est à noter que les modèles de paiement par capitation n'ont toujours pas permis d'accroître l'accès aux soins, tel qu'on le mesure selon le temps d'attente. En effet, 57 % des Ontariens ont attendu deux jours ou plus avant de voir leur médecin de famille en 2015-2016, par comparaison à 51 % en 2006-2007. D'après les données d'enquête du Ministère pour la période allant d'octobre 2014 à septembre 2015, environ 52 % des Ontariens ont éprouvé de la difficulté à obtenir des soins

Figure 1: Paiements faits aux médecins ontariens, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



médicaux le soir, les fins de semaine ou les jours fériés sans avoir à se rendre aux services d'urgence.

Il ressort de notre examen des données du Ministère qu'en 2014-2015, les médecins membres des groupes de pratique appelés « organismes de santé familiale » travaillaient chacun en moyenne 3,4 jours par semaine, tandis les médecins membres des groupes de pratique appelés « groupes de santé familiale » travaillaient chacun en moyenne quatre jours par semaine. En 2014-2015, 60 % des organismes de santé familiale et 36 % des groupes de santé familiale ne respectaient pas les heures d'ouverture le soir et la fin de semaine, requises par le Ministère. De plus, bon nombre de patients se rendent à des cliniques sans rendez-vous pour obtenir des soins que leur médecin de famille pourrait normalement leur fournir. Les données d'enquête du Ministère pour la période allant d'octobre 2014 à septembre 2015 montrent qu'environ 30 % des Ontariens s'étaient rendus à une clinique sans rendez-vous au cours des douze mois précédents.

Le Ministère éprouve également de la difficulté à gérer et à contrôler l'utilisation des services facturés selon le modèle de paiement à l'acte. L'un des moyens de réaliser des économies à ce chapitre consiste à encourager les médecins, sur la base de recherches cliniques, à réduire le nombre de services médicalement inutiles. Or, le Ministère n'a pas eu beaucoup de succès à cet égard et a procédé, en 2015, à une réduction générale des paiements faits aux médecins, façon peu durable de limiter les coûts.

Une autre façon de gérer les coûts consiste à ajuster les taux de rémunération à l'acte en fonction des nouvelles pratiques cliniques, domaine que le Ministère doit continuer d'examiner. En outre, le processus de surveillance et de recouvrement du Ministère en ce qui a trait aux paiements à l'acte indus laisse à désirer et est miné par l'absence d'une fonction d'inspection et par l'application inefficace des mécanismes de recouvrement.

Voici certaines de nos constatations les plus détaillées :

- **Les modèles de paiement par capitation utilisés par les médecins de famille ne remplissent pas les objectifs initiaux et causent des problèmes de gestion au Ministère.** La décision de l'Ontario de mettre en oeuvre le modèle plus coûteux de paiement par capitation visait quatre objectifs : hausser la satisfaction des patients et des médecins; accroître la rentabilité; améliorer l'accès aux soins; et assurer la qualité et la continuité des soins.
  - Le niveau de satisfaction des patients à l'égard des médecins de famille s'est accru, mais cela s'est avéré coûteux : selon l'estimation du Ministère pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, des paiements par capitation de base de l'ordre de 522 millions de dollars ont été faits aux médecins membres des organismes de santé familiale, somme qui n'aurait pas été versée dans le cadre d'un modèle de paiement à l'acte. Cette situation s'explique en partie par le fait que des sommes ont été versées pour quelque 1,78 million de patients que les médecins avaient inscrits, mais ne traitaient pas.
  - Bien que le nombre d'Ontariens qui ont un médecin de famille ait augmenté de 43 % depuis 2006-2007 (passant de 7,4 millions à 10,6 millions en 2015-2016), l'accès aux soins, tel qu'on le mesure selon le temps d'attente, ne s'est pas amélioré, comme il est indiqué ci-dessus.
  - Le Ministère n'est pas en mesure de démontrer si les modèles de paiement par capitation ont permis d'améliorer la qualité et la continuité des soins, et ses évaluations de rentabilité ne sont pas concluantes. Selon le système de facturation du Ministère, 40 % des patients inscrits se sont rendus à des cliniques sans rendez-vous ou ont consulté des médecins de famille ne faisant pas partie du groupe auprès duquel ils sont inscrits. De plus, environ 27 % des patients inscrits ont des problèmes de santé chroniques et obtiennent régulièrement

des services de soins primaires de sources externes, ce qui est contraire aux pratiques exemplaires. Cette pratique a donné lieu à des paiements en double de l'ordre de 76,3 millions de dollars pour la période de cinq ans terminée en 2014-2015, paiements que le Ministère ne recouvre pas.

- Il arrive souvent que les patients se rendent aux services d'urgence pour obtenir des soins non urgents que pourrait leur fournir leur médecin de famille. En 2014-2015, environ 243 000 visites ont été effectuées aux services d'urgence pour des problèmes de santé qui auraient pu être traités dans un établissement de soins primaires. Selon l'estimation du Ministère, ces visites ont coûté 62 millions de dollars. De cette somme, 33 millions de dollars ont été engagés par des patients inscrits à des organismes de santé familiale dont les membres sont rémunérés selon le modèle de paiement par capitation. Ces sommes ne sont pas recouvrées auprès des médecins de famille de ces patients.
- En 2014-2015, 1,78 million (soit 33 %) des 5,4 millions de patients inscrits auprès d'un organisme de santé familiale n'ont pas du tout consulté leur médecin de famille; ces médecins ont néanmoins reçu un total de 243 millions de dollars pour les avoir inscrits. La plupart des patients qui n'ont pas consulté leur médecin étaient des hommes âgés entre 20 et 29 ans.

- **Le Ministère éprouve de la difficulté à contrôler les coûts du modèle de paiement à l'acte.**
  - **Selon l'Accord de 2012 sur les droits de représentation de l'OMA, le Ministère et l'OMA doivent mener des consultations et des négociations de bonne foi pour établir la rémunération des médecins.** Les demandes de paiement à l'acte augmentent annuellement de 3,3 %, malgré la volonté du Ministère de limiter cette hausse à 1,25 %. Dans un système financé par les contribuables, la décision d'offrir un service doit être fondée sur la question de savoir si le service est médicalement nécessaire, un jugement professionnel qui doit aussi reposer sur des recherches médicales. Le Ministère n'a pas réussi à réduire le nombre de services médicalement inutiles. Il a procédé à une réduction générale des paiements, n'étant pas parvenu à s'entendre avec les médecins sur les montants et règles de facturation futurs.
  - **Le Ministère ne dispose pas de l'information nécessaire pour déterminer si les importants écarts entre les paiements à l'acte bruts faits aux médecins d'une même spécialité sont raisonnables.** Nous avons constaté que les paiements bruts par médecin (avant déduction des frais de cabinet et des frais généraux) présentent d'importants écarts dans certaines spécialités. Par exemple, en 2014-2015, les ophtalmologistes à l'extrémité supérieure de l'échelle de rémunération ont reçu chacun des paiements moyens de l'ordre de 1,27 million de dollars, ce qui correspond à près de 130 % (ou plus de 710 000 $) de la rémunération – environ 553 000 $ – des ophtalmologistes au milieu de l'échelle de rémunération. Toutefois, le Ministère ne dispose pas d'information complète sur les pratiques et les marges de profit des médecins qui pourrait lui permettre d'analyser les écarts.
  - **Les paiements bruts par médecin présentent d'importants écarts entre les spécialités.** Le modèle de paiement à l'acte en vigueur en Ontario favorise les spécialistes procéduraux (ceux qui effectuent des procédures telles que des tests diagnostiques et des chirurgies), qui génèrent par ailleurs un important volume de services. Par exemple, les chirurgiens vasculaires, qui fournissent en moyenne 12 230 services par année,

reçoivent en moyenne 43 $ par service, tandis que les pédiatres, qui fournissent en moyenne 6 810 services par année, reçoivent en moyenne 31 $ par service. Pour déterminer si ces écarts sont raisonnables, ainsi que l'incidence de la technologie sur les niveaux de service, le Ministère doit obtenir plus d'information sur les pratiques des médecins, notamment sur les coûts d'exploitation et les marges de profit.

- **Le Ministère ne dispose pas d'un mécanisme d'application efficace pour recouvrer les paiements indus auprès des médecins.** Le Ministère n'a pas de fonction d'inspecteur depuis 2005. Son processus actuel de recouvrement des paiements indus est long et exigeant en ressources : il revient au Ministère de prouver que les médecins, qui facturent selon le principe d'intégrité, sont fautifs, et non aux médecins de prouver qu'ils ont droit aux paiements. À moins qu'un médecin ne rembourse une somme de son propre chef, il est très difficile pour le Ministère de recouvrer les paiements indus. Des modifications législatives apportées en 2005 ont établi la Commission de révision des paiements effectués aux médecins. L'Alberta et la Colombie-Britannique peuvent ordonner à un médecin de rembourser le trop-payé sans avoir à obtenir d'ordonnance d'une commission semblable.
- **De nombreuses factures comportant des anomalies ne font pas l'objet d'enquêtes de la part du Ministère.** Le Ministère n'a pas mené d'enquête dans de nombreux cas où la facturation des médecins excédait le nombre normal de jours de travail et le nombre prévu de services. Par exemple, nous avons remarqué que neuf spécialistes ont travaillé chacun plus de 360 jours en 2015-2016, dont six pendant 366 jours (2016 étant une année bissextile). Un autre exemple a trait à un pneumologue qui a travaillé 361 jours en 2015-2016 et a facturé 1,3 million de dollars à la province, soit près de cinq fois la limite supérieure prévue. Ce médecin a fourni près de 12 400 services au cours de cette année, soit environ quatre fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour cette catégorie de facturation. Voici d'autres exemples d'anomalies :
    - Un cardiologue a travaillé 354 jours en 2015-2016 et a facturé 1,8 million de dollars à la province, soit trois fois la limite supérieure prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation (spécialistes procéduraux). Ce spécialiste a fourni plus de 13 200 services au cours de cette année, soit 2,4 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.
    - Un radiodiagnosticien a travaillé 313 jours en 2015-2016 et a facturé 1,7 million de dollars à la province, soit 2,8 fois la limite supérieure prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation (spécialistes en diagnostic). Ce spécialiste a fourni plus de 57 400 services au cours de cette année, soit 5,6 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.

  Bien que le Ministère ait enquêté sur certains de ces cas, les enquêtes n'ont pas été effectuées dans des délais raisonnables. Par exemple, en 2014-2015, un cardiologue a facturé 2,5 millions dollars à la province pour plus de 68 000 services, soit plus de six fois le nombre de services rendus en moyenne par les cardiologues. Or, le Ministère n'avait pas terminé son enquête au moment de notre audit.
- **Le Ministère ne fait pas le suivi de bon nombre de cas de facturation inappropriée par les médecins.** Depuis le début de 2013, le Ministère ne s'emploie pas activement à recouvrer les paiements en trop au moyen d'examens proactifs; il a recouvré environ 19 700 $ en 2014 et rien du tout en 2013 et 2015. Au cours des années antérieures, les sommes recouvrées s'élevaient à plus d'un million de dollars. En outre, le Ministère ne fait

plus de suivi auprès de tous les médecins qui ont présenté des factures inappropriées dans le passé. Cette situation est préoccupante. En effet, il ressort de notre analyse de 34 cas de médecins ayant présenté des factures inappropriées, que 21 médecins avaient récidivé. Par ailleurs, le Ministère a reconnu qu'un code d'acte en particulier est systématiquement mal facturé par certains spécialistes. Nous avons recensé environ 370 spécialistes qui ont mal facturé ce code d'acte et avons estimé que cette erreur a donné lieu à des paiements en trop de l'ordre de 2,44 millions de dollars entre le 1er avril 2012 et le 31 mars 2016.

- **Les mesures prises par le Ministère pour limiter le nombre de tests cardiaques préopératoires ont connu un succès mitigé.** Le Ministère avait prévu de réaliser des économies de 43,7 millions de dollars pour 2013-2014 en réduisant le nombre de tests cardiaques préopératoires inutiles, mais les économies réelles se sont chiffrées à seulement 700 000 $. Par la suite, le Ministère a déterminé qu'au cours du seul exercice 2014-2015, environ 35 millions de dollars ont été versés aux médecins pour quelque 1,15 million de tests cardiaques – qui n'étaient peut-être pas médicalement nécessaires – effectués avant des chirurgies à faible risque.
- **Les préoccupations de l'Ontario Association of Cardiologists (l'Association des cardiologues) au sujet des dépenses en soins cardiaques, exposées dans une lettre ouverte à la vérificatrice générale, sont raisonnables.** Les résultats de notre examen de ces préoccupations sont exposés dans le présent rapport. En octobre 2014, le Ministère a pris connaissance de demandes de paiement à l'acte visant deux tests de mesure du rythme cardiaque facturés de façon inappropriée et réglés. Le Ministère a établi qu'au moins 3,2 millions de dollars ont été payés en trop à quelque 70 médecins entre avril 2012 et mai 2015. Toutefois, au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas l'intention de recouvrer cette somme. En octobre 2015, le tarif des services d'échographie cardiaque, qu'ils soient fournis en présence d'un cardiologue ou non, a été uniformisé par le Ministère. Auparavant, bien qu'un cardiologue ait pu superviser les services à distance par téléphone ou vidéoconférence, le cardiologue physiquement présent au moment de la procédure aurait reçu un paiement supérieur. Notre examen des données du Ministère pour la période allant d'octobre 2015 à mars 2016, par comparaison à la même période l'année précédente, a révélé que les sommes versées par le Ministère et le volume des services fournis ont augmenté de façon minime, soit de moins de 0,1 %. Néanmoins, nous croyons que le Ministère devrait continuer de surveiller le volume de ces services afin de s'assurer que les services sont médicalement nécessaires et sont fournis sous une supervision appropriée.
- **Les contribuables continuent de payer des sommes considérables au titre du coût croissant de l'assurance responsabilité professionnelle des médecins.** La nécessité d'un effort conjoint entre le Ministère, l'OMA et l'Association canadienne de protection médicale pour examiner le contexte juridique entourant la hausse marquée des tendances en matière de faute médicale se fait sentir depuis longtemps.

Le présent rapport contient 14 recommandations consistant en 29 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est déterminé à travailler en collaboration avec ses partenaires, à prendre des décisions fondées sur des données probantes et axées sur l'optimisation et la qualité des services fournis en réponse aux besoins des Ontariens, et à apporter des améliorations afin

d'assurer la viabilité du système de soins de santé pour les générations à venir. Le Ministère reconnaît la valeur de l'audit détaillé mené par la vérificatrice générale et fait bon accueil aux recommandations formulées dans le présent rapport, compte tenu du fait que sa capacité d'apporter des améliorations efficaces est limitée en raison d'obstacles législatifs et du climat des négociations. Ces recommandations contribueront grandement à soutenir les efforts du Ministère pour renforcer la responsabilisation et améliorer l'accès aux services de soins de santé.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu du système de soins de santé ontarien

Depuis 1972, les résidents de l'Ontario sont admissibles à une protection-santé financée par le gouvernement provincial au titre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (RASO). Le RASO, établi en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*, rembourse le coût d'un large éventail de services de soins de santé, depuis les consultations auprès d'un médecin de famille en pratique privée jusqu'aux chirurgies pratiquées par les spécialistes en milieu hospitalier. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assure le financement du RASO, et les médecins de famille et les spécialistes (appelés collectivement « médecins ») reçoivent une rémunération pour l'ensemble des services médicaux assurés qu'ils fournissent aux Ontariens admissibles.

Voici un aperçu des principaux intervenants du secteur des soins de santé en Ontario.

Médecins

Bien que les services qu'ils fournissent aux patients soient payés par la province, les médecins ne sont pas des employés de l'État, mais des fournisseurs de services indépendants. Au 31 mars 2016, quelque 30 200 médecins en Ontario facturaient activement leurs services au RASO. De ce nombre, environ 14 100 étaient des médecins de famille et 16 100, des spécialistes de près de 40 domaines de pratique, tels que la cardiologie et la psychiatrie.

Il faut compter au moins huit années d'études postsecondaires et de formation pour devenir médecin en Ontario, selon la spécialité. Les médecins de famille qui réussissent l'examen du Collège des médecins de famille du Canada sont agréés. Pour leur part, les spécialistes doivent réussir l'examen administré par le Collège royal des médecins et chirurgiens du Canada avant d'être agréés. Avant de commencer à exercer leur profession, les médecins prêtent le serment d'Hippocrate, selon lequel ils promettent de protéger la vie humaine, de faire de la santé des patients leur premier souci et de renoncer à leur intérêt personnel dans le traitement des patients.

Patients

Les médecins de l'Ontario traitent les plus de 13 millions de résidents admissibles à la protection-santé prévue par le RASO. Les résidents de l'Ontario doivent être titulaires d'une carte Santé valide pour obtenir sans frais les services de soins de santé provinciaux. Pour obtenir la carte Santé, le requérant doit être citoyen canadien ou immigrant ayant obtenu le droit d'établissement, avoir son domicile en Ontario et être présent dans la province pendant au moins 153 jours au cours de toute période de 12 mois. Les patients peuvent choisir leur médecin. Selon Statistique Canada, le pourcentage d'Ontariens âgés de 65 ans et plus augmentera de façon marquée au cours des prochaines décennies : de 16 % en 2015, il passera à plus de 25 % d'ici 2041. Environ 10 % de la population de l'Ontario sera âgée de plus de 80 ans d'ici 2041, comparativement à seulement 4 % en 2013. Il s'agit là d'une donnée importante, car les dépenses en soins de santé augmentent généralement de façon exponentielle à mesure que les gens dépassent un certain âge.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

Le Ministère administre le RASO par l'intermédiaire de plusieurs divisions. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2016, le Ministère comptait quelque 260 employés chargés d'administrer les paiements faits aux médecins, pour un coût administratif total de l'ordre de 27,9 millions de dollars. Le Ministère est également responsable d'élaborer les politiques établissant les divers modes de rémunération des médecins qui offrent des services aux Ontariens. De plus, il examine les factures des médecins de façon proactive, principalement au moyen d'une analyse des données de facturation, ainsi que de façon réactive, notamment lorsqu'il reçoit des plaintes.

Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario (le Collège)

Le Collège règlemente la pratique de la médecine en Ontario en vertu de la *Loi de 1991 sur les professions de la santé réglementées* et de la *Loi de 1991 sur les médecins*, et a pour mission de protéger et de servir l'intérêt public. Il est investi d'un pouvoir d'autoréglementation de la profession de médecin, et les médecins qui souhaitent exercer leur profession en Ontario doivent en être membres. Ses fonctions consistent notamment à inscrire les médecins, à assurer la surveillance et le respect des normes de pratique, à donner suite aux plaintes et à tenir des audiences disciplinaires.

Ontario Medical Association (OMA)

Fondée en 1880, l'OMA est une association à participation volontaire qui représente les intérêts politiques, cliniques et économiques des médecins de l'Ontario. Elle est régie par un comité de délégués et par un conseil d'administration. Le Ministère, par le biais de l'Accord de décembre 2012 sur les droits de représentation de l'OMA, les négociations conjointes et le règlement des différends (l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA), reconnaît que l'OMA est le seul agent négociateur des médecins. Aux termes de cet accord, le Ministère et l'OMA se sont engagés, entre autres choses, à mener des consultations et des négociations de bonne foi en vue d'établir la rémunération des médecins et les responsabilités connexes dans le cadre du régime public de soins de santé.

Association canadienne de protection médicale (l'Association)

Tous les médecins de l'Ontario sont tenus de souscrire et de maintenir une assurance responsabilité professionnelle. L'Association, qui est un organisme sans but lucratif, recueille les cotisations des membres et vient en aide aux médecins qui font face à des problèmes médico-légaux découlant de leur pratique. En outre, elle indemnise les patients lésés en raison de négligence dans les soins. Bien que les médecins de l'Ontario puissent souscrire une assurance responsabilité professionnelle auprès d'autres fournisseurs, ils sont presque tous membres de l'Association. La province a remboursé 237 millions de dollars, soit environ 84 %, des cotisations que les médecins ont versées à l'Association en 2015.

Commission de révision des paiements effectués aux médecins (la Commission)

La Commission, établie en 2010 en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*, est un organisme de décision indépendant chargé de tenir des audiences dans le but de régler les différends relatifs à la facturation entre les médecins et le Ministère, à la demande de l'une ou l'autre partie. En septembre 2016, la Commission comptait 27 membres, soit 11 médecins recommandés par le Ministère, 9 médecins recommandés par l'OMA et 7 représentants publics. La Commission ne se penche que sur les différends relatifs à la facturation qui n'ont pas été réglés entre le médecin et le Ministère. Au terme d'une audience, la Commission peut ordonner au médecin de rembourser le Ministère si elle juge qu'il a reçu un paiement en trop, ou ordonner au Ministère de faire un paiement au médecin si elle juge que

le paiement est insuffisant. Depuis sa création, la Commission a tenu cinq audiences officielles; dans tous les cas, elle a tranché en faveur des médecins.

2.2 Modes de rémunération des médecins

Les médecins de l'Ontario sont rémunérés selon deux grands modèles de paiement, décrits ci-dessous.

2.2.1 Modèle de paiement à l'acte

Depuis 1972, année où les soins de santé ont commencé à être financés à même les fonds publics, le modèle de paiement à l'acte est le principal mécanisme que les médecins de l'Ontario utilisent pour facturer leurs services à la province. Il est toujours largement utilisé aujourd'hui, notamment par les spécialistes. Selon ce modèle, les médecins reçoivent des honoraires normalisés pour chaque service qu'ils fournissent. Les services médicaux couverts et les honoraires normalisés payables sont détaillés dans le barème des prestations du RASO, qui comporte des centaines de catégories d'honoraires liées à plus de 7 000 codes d'acte. Bien qu'il existe des centaines de catégories d'honoraires, la plupart des médecins, en particulier ceux qui exercent en cabinet de consultation, facturent habituellement le même groupe de cinq à dix actes propres à leur spécialité, car ils fournissent habituellement le même groupe de services. Le barème des prestations, qui figure au Règlement 552 pris en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*, prévoit également les diverses exigences et conditions en matière de facturation qu'il faut remplir avant d'obtenir un paiement.

2.2.2 Modèles de paiement par capitation

Sont compris parmi les autres arrangements de financement tous les types de paiements faits par la province selon un autre modèle que la rémunération à l'acte. Par exemple, au lieu de recevoir des honoraires fixes pour chaque service fourni, le médecin peut être rémunéré selon le nombre de patients inscrits auprès de lui et selon l'éventail de services prédéterminés qu'il leur fournit. Le paiement peut aussi comprendre des primes, des incitatifs et d'autres paiements pour le travail supplémentaire.

À la fin des années 1990, le Ministère a lancé une vaste réforme du système de soins primaires (à savoir, la partie du système médical qui constitue le premier point de contact du patient avec des soins non urgents, fournis par un généraliste). Cette réforme avait pour but de régler les problèmes suivants :

- un accès aux soins limité et fragmenté : un nombre croissant d'Ontariens vivaient plus longtemps, y compris les personnes atteintes de maladies chroniques, comme le diabète, l'insuffisance cardiaque congestive, l'ostéoporose et le cancer, et devaient consulter le même médecin pendant une période continue;
- un manque de communication et d'échange d'information dans le secteur des soins de santé;
- certains incitatifs financiers intégrés au modèle de paiement à l'acte pouvaient entraîner la prestation de services médicaux inutiles;
- la pénurie de médecins de famille qui existait en Ontario dans les années 1990 : l'OMA avait constaté que le nombre de médecins de soins primaires était insuffisant et que les soins primaires n'étaient pas considérés comme une spécialité de choix par les étudiants en médecine.

Selon les modèles de paiement par capitation, les patients s'inscrivent auprès d'un groupe de médecins de famille et reçoivent des soins primaires des médecins membres de ce groupe sur une période continue. Les traitements qu'ils reçoivent sont censés être complets plutôt qu'axés sur leurs besoins ponctuels ou occasionnels. La **figure 2** compare les deux principaux modèles de paiement.

Les médecins de famille peuvent opter pour l'un des modèles de paiement par capitation ou continuer de facturer leurs services à l'acte.

Depuis la réforme du système de soins primaires, de nombreux médecins de famille ont opté pour les modèles de paiement par capitation parce que ceux-ci sont généralement plus rémunérateurs que le modèle de paiement à l'acte, et qu'ils leur permettent d'offrir aux patients des services continus plus complets.

Au 31 mars 2016, l'Ontario comptait quelque 14 100 médecins de famille. De ce nombre, 8 800 médecins avaient opté pour l'un des modèles de paiement par capitation. La **figure 3** montre la ventilation du nombre de médecins de famille et de patients inscrits par modèle. La plupart des médecins de famille qui ont opté pour le paiement par capitation ont choisi le modèle de l'organisme de santé familiale ou le modèle du groupe de santé familiale. Ensemble, ces deux modèles regroupent 87 % des 8 800 médecins de famille ayant opté pour le paiement par capitation et 92 % des 10,6 millions de patients inscrits. La plupart des autres médecins de famille continuent de facturer le RASO selon le modèle de paiement à l'acte. Les modèles de paiement par capitation comportent divers types de paiements qui ont été négociés entre le Ministère et l'OMA au fil du temps. Certains de ces paiements sont décrits à la **figure 4**.

Les modes de rémunération des médecins membres des organismes de santé familiale ou des groupes de santé familiale sont exposés à la **figure 5**. Dans les organismes de santé familiale, les paiements par capitation de base (soit la somme fixe versée pour chaque patient inscrit, quel que soit le nombre de consultations ou de services effectivement fournis), les primes et les incitatifs comptent pour environ 80 % de la rémunération du médecin, les 20 % restants étant versés selon le modèle de paiement à l'acte. Les groupes de santé familiale fonctionnent de façon contraire : les sommes facturées selon le modèle de paiement à l'acte comptent pour 80 % de la rémunération, et les paiements par capitation, les incitatifs et les autres paiements, pour 20 %.

2.3 Paiements faits aux médecins de l'Ontario

En 2015-2016, l'Ontario a versé un total de 11,59 milliards de dollars à quelque 30 200 médecins. De cette somme, environ 6,33 milliards de dollars (soit 55 %) ont été versés selon la formule de rémunération à l'acte et environ 3,38 milliards de dollars (soit 29 %), selon les modèles de paiement par capitation. Le 1,88 milliard de dollars restant (soit 16 %) a été versé selon d'autres types de plans de paiement et de contrats conclus avec les hôpitaux et les groupes de médecins pour la prestation de services particuliers, tels que la formation des médecins, la recherche, les urgences et autres soins hospitaliers, et le travail dans les régions éloignées. Le total pour 2015-2016 est de 20 % supérieur aux 9,64 milliards de dollars versés à l'ensemble des médecins en 2009-2010 (voir la **figure 6**). La **figure 7** montre la ventilation du nombre de médecins ontariens et le montant des paiements en 2014-2015.

Même si le Ministère investit massivement dans les modèles de paiement par capitation, nous avons remarqué que la somme versée selon la formule de rémunération à l'acte a également augmenté de près de 20 %, passant de 5,33 milliards de dollars en 2009-2010 à 6,38 milliards de dollars en 2014-2015. Cette hausse s'explique principalement par le nombre accru de médecins qui ont facturé leurs services à l'acte, lequel a passé d'environ 24 200 en 2009-2010 à 28 100 en 2014-2015.

Par ailleurs, le Ministère rembourse aux médecins une importante partie des primes d'assurance responsabilité professionnelle qu'ils versent annuellement à l'Association canadienne de protection médicale. En 2015, 237,3 millions de dollars leur ont ainsi été remboursés, soit environ 84 % des 284,3 millions de dollars payés en primes au total.

Figure 2 : Comparaison des modèles de paiement par capitation et de paiement à l'acte

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Paiement par capitation	Paiement à l'acte
Signature d'un contrat	Oui. Une entente est conclue entre le Ministère, un cabinet comptant au moins trois médecins* et l'OMA.	Non
Inscription des patients	Les patients sont inscrits auprès d'un médecin de famille membre d'un groupe de pratique. Les patients doivent accepter de s'adresser à ce groupe pour obtenir des soins primaires.	Non requis
Taille du cabinet	Au moins trois médecins*, mais les patients s'inscrivent auprès d'un seul d'entre eux.	Médecin exerçant seul
Mode de rémunération	• Paiement par capitation de base : La somme varie selon le nombre et le type de services groupés que le médecin accepte de fournir aux patients inscrits. • Primes, incitatifs et autres paiements : La somme varie selon le nombre et le type de services que le médecin fournit dans des domaines particuliers, tels que les soins préventifs et la gestion du diabète. • Paiement à l'acte : La somme varie selon le nombre et le type de services que le médecin fournit aux patients en dehors de l'éventail de services, ou aux patients non inscrits auprès de la pratique.	Des honoraires sont versés pour chaque service fourni, selon le barème des prestations du RASO.
Traitement	Soins primaires complets et continus des patients inscrits, notamment : • les bilans de santé; • le diagnostic et le traitement; • les soins primaires en matière de santé reproductive, de santé mentale et de soins palliatifs; • le soutien en milieu hospitalier, à domicile et dans des établissements de soins de longue durée; • la coordination des services et l'orientation vers d'autres fournisseurs de soins; • la sensibilisation des patients et les soins préventifs; • les arrangements pour assurer la disponibilité d'un médecin tous les jours, 24 heures sur 24. La gestion de maladies chroniques, comme le diabète, l'insuffisance cardiaque congestive, l'ostéoporose et le cancer, qui exigent un traitement médical et la surveillance d'un médecin sur une période continue.	Épisodes de maladies aiguës d'apparition soudaine pouvant être guéries sur une courte période (p. ex. depuis le rhume et la grippe jusqu'à l'infarctus), et maladies chroniques.

* Le modèle de paiement par capitation pour prestation de soins complets fait exception à la règle qui fixe à trois le nombre minimal de médecins dans un cabinet. Au 31 mars 2016, environ 400 médecins étaient rémunérés selon ce modèle.

Figure 3: Médecins de famille et patients participant aux modèles de paiement par capitation au 31 mars 2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Modèle de paiement par capitation	Nbre de groupes/ cabinets de médecins	Nbre de médecins	Nbre de patients inscrits	% des patients inscrits
Organisme de santé familiale	470	5 060	6 560 900	62
Groupe de santé familiale	230	2 620	3 156 700	30
Autre*	110	1 130	872 700	8
Total	**810**	**8 810**	**10 590 300**	**100**

* Comprend une dizaine de modèles secondaires de paiement par capitation auxquels participent environ 13 % des médecins de famille et 8 % des patients inscrits.

Figure 4: Certains types de paiements faits aux médecins de famille participant aux modèles de paiement par capitation

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Type de paiement	Description
Paiement par capitation de base	Somme fixe versée pour chaque patient inscrit, selon son âge et son sexe, pour la prestation de services prévus au contrat, quel que soit le nombre de services fournis et de consultations (p. ex. les médecins rattachés à un organisme de santé familiale touchent entre 62 $ et 548 $ par année, par patient).
Prime d'accès	Somme correspondant à environ 20 % du paiement par capitation de base. Cette somme est retenue et peut être versée aux médecins lorsque leurs patients inscrits ne s'adressent pas à des sources externes pour obtenir les services figurant au contrat.
Paiement par capitation pour prestation de soins complets	Somme fixe versée aux médecins pour chaque patient inscrit, selon son âgé et son sexe, pour avoir choisi de fournir des soins complets à leurs patients inscrits.
Paiement par capitation pour les patients présentant des besoins complexes	Somme fixe versée au médecin qui inscrit un patient « difficile à soigner »*.
Paiement à l'acte bonifié	Supplément de 10 % qui s'ajoute au tarif du barème des prestations, selon la liste de codes d'acte figurant au contrat.
Paiement à l'acte	Les médecins facturent le RASO et reçoivent les honoraires établis selon le barème des prestations pour chaque service fourni à un patient.
Incitatifs	Paiements supplémentaires faits aux médecins pour la prestation de services particuliers (p. ex. le soin des patients durant la fin de semaine, les soins préventifs et les services de gestion du diabète); ces paiements servent aussi à encourager certaines activités (p. ex. l'inscription de certains types de patients, comme ceux présentant des besoins complexes) et à inciter les médecins à poursuivre une formation médicale continue.
Facturation pro forma	Somme que le Ministère offre aux médecins participant au modèle de paiement par capitation de base pour les encourager à présenter un relevé des services de leur éventail de services médicaux prédéterminés qu'ils ont réellement fournis. Ces médecins peuvent facturer le RASO et toucher un pourcentage du paiement à l'acte établi pour avoir fourni aux patients les services prévus au contrat. En règle générale, les médecins sont admissibles soit à une facturation pro forma, soit à des paiements à l'acte bonifiés.

* Les patients « difficiles à soigner » sont ceux qui présentent des besoins complexes ou plusieurs problèmes de santé.

Figure 5: Mode de rémunération des médecins de famille selon certains modèles de paiement par capitation
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Type de modèle de paiement par capitation	Date de début	Mode de rémunération du médecin de famille
Organisme de santé familiale	2006	**Paiement par capitation de base et pour prestation de soins complets, facturation pro forma et incitatifs pour les patients inscrits** Le paiement par capitation de base couvre 150 services prévus au contrat. Les éléments de facturation pro forma sont payés selon un taux correspondant à 15 % du montant des paiements à l'acte établis. Les médecins reçoivent aussi d'autres paiements, notamment : • des paiements à l'acte pour tout service non prévu au contrat et tout service fourni à des patients non inscrits; • des paiements incitatifs pour la prestation de services comme les soins préventifs, la gestion du diabète, les services après les heures normales et l'inscription de patients non inscrits auprès d'un autre médecin; • des paiements par capitation pour les patients « difficiles à soigner »*. • 5 000 $ à 15 000 $ par année aux médecins travaillant dans une collectivité rurale; • 12 500 $ à 25 000 $ par année aux cabinets qui comptent au moins cinq médecins, pour l'embauche d'un administrateur.
Groupe de santé familiale	2003	**Paiements à l'acte bonifiés et incitatifs pour les patients assignés par le Ministère et les patients inscrits, et paiements par capitation pour prestation de soins complets aux patients inscrits** Le paiement à l'acte bonifié correspond à 110 % du paiement à l'acte prévu, selon le barème du RASO, pour 33 services de soins complets. Les médecins reçoivent aussi d'autres paiements, notamment : • des paiements par capitation pour les patients « difficiles à soigner »*. • des paiements incitatifs pour la prestation de services comme les soins préventifs, la gestion du diabète, les services après les heures normales et l'inscription de patients non inscrits auprès d'un autre médecin.

* Les patients « difficiles à soigner » sont ceux qui présentent des besoins complexes ou plusieurs problèmes de santé.

2.4 L'Entente sur les services de médecin

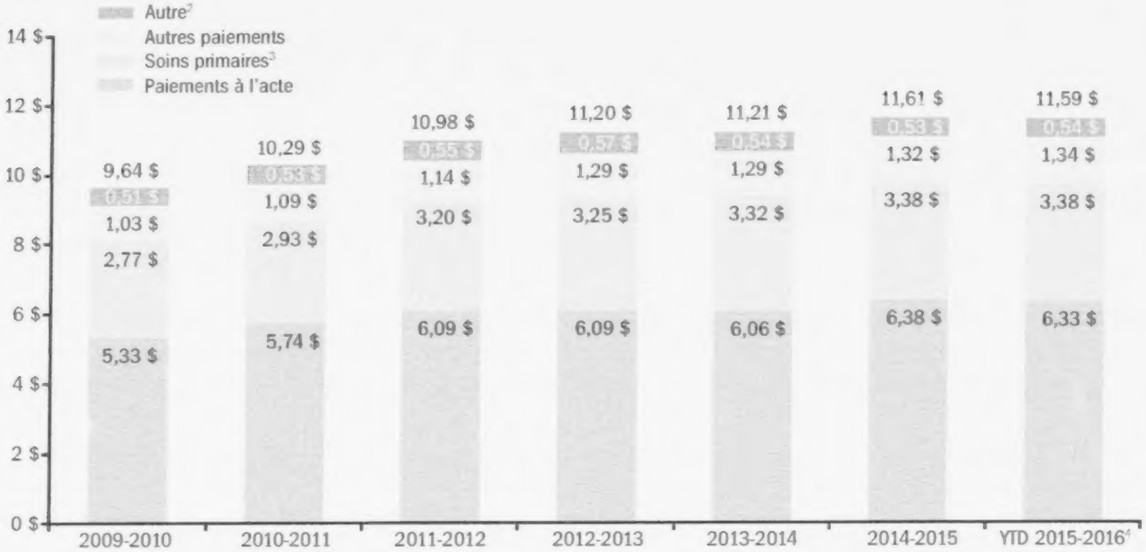
L'Entente sur les services de médecin (l'Entente), négociée par le Ministère et l'OMA, prévoit les conditions de travail et la rémunération des médecins et propose de nouveaux modèles de rémunération ainsi que des révisions aux modèles en vigueur.

Depuis 2004, trois ententes de ce type ont été négociées entre le Ministère et l'OMA, l'Entente de 2008 étant celle qui prévoyait les hausses de rémunération les plus importantes. L'**annexe 1** présente un résumé des hausses et des baisses des honoraires des médecins selon ces ententes.

En règle générale, l'Entente est négociée aux quatre ans; la plus récente a pris fin le 31 mars 2014. En l'absence d'entente, l'Accord de décembre 2012 sur les droits de représentation de l'OMA prévoit que le Ministère doit lancer un « processus conjoint » de consultation et de négociation avec l'OMA avant d'apporter des changements pouvant influer sur la rémunération des médecins. En 2015, après consultation de l'OMA, le Ministère a procédé à des changements unilatéraux – des réductions générales de 2,65 % en février et de

Figure 6: Dépenses totales[1] relatives aux médecins ontariens, par type, de 2009-2010 à 2015-2016 (en milliards de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : Une ventilation semblable par type n'est pas disponible antérieurement à l'exercice 2009-2010.

1. Exclut les paiements faits par le Ministère au titre de l'assurance responsabilité professionnelle.
2. Cette catégorie comprend les dépenses liées à divers petits programmes offerts aux hôpitaux et aux groupes de médecins.
3. Comprend les dépenses liées aux paiements à l'acte faits aux médecins de soins primaires.
4. Les dépenses totales pour l'exercice 2015-2016 n'étaient pas définitives au moment de notre audit, car les médecins disposent de six mois pour présenter leurs factures au titre des services fournis au cours de l'exercice.

Figure 7: Nombre de médecins ontariens et montant des paiements, par type de paiement, 2014-2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nombre total de médecins : 29 410 Paiements totaux : 11,61 milliards de dollars*			
Nbre total de médecins de famille : 13 710 Paiements totaux : 4,17 milliards de dollars		**Nbre total de spécialistes : 15 700 Paiements totaux : 6,82 milliards de dollars**	
Paiement par capitation Médecins : 8 320 3,09 milliards de dollars	**Paiements à l'acte et autres** Médecins : 5 390 1,08 milliard de dollars	**Autres paiements** Médecins : 5 970 2,50 milliards de dollars	**Paiement à l'acte** Médecins : 9 730 4,32 milliards de dollars

* Cette somme comprend environ 620 millions de dollars que le Ministère a versés aux médecins aux termes d'autres contrats, tels que les contrats de permanence des services de garde.

1,3 % en octobre – même si l'OMA n'avait pas donné son accord. Durant notre audit, il n'existait donc aucune entente entre le Ministère et l'OMA. Une entente de principe a été conclue le 7 juillet 2016, mais la majorité des membres de l'OMA l'ont rejetée lors d'un vote tenu le 14 août 2016.

2.5 Modes de rémunération des médecins dans d'autres administrations

Il existe de nombreux modes de rémunération des médecins au monde. Chacun présente des avantages et des inconvénients, mais aucun n'est

optimal. Aussi, l'approche du modèle mixte ou hybride est-elle la plus courante. **L'annexe 2** fait la comparaison des principaux modèles de financement au monde.

3.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit avait pour objectif de déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) avait mis en place des systèmes et procédures efficaces pour :

- s'assurer que les honoraires versés aux médecins, et recouvrés auprès d'eux, sont adéquats et conformes aux lois, règlements et accords en vigueur;
- évaluer la mesure dans laquelle les modes de rémunération des médecins répondent aux besoins des Ontariens, et en faire rapport.

La haute direction du Ministère a examiné et approuvé l'objectif de notre audit et les critères connexes. Nous avons effectué nos travaux sur le terrain entre octobre 2015 et mai 2016.

Nous avons effectué notre travail d'audit principalement aux bureaux de la Division des négociations et de la gestion de la responsabilisation du Ministère à Kingston et à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents pertinents, analysé l'information, interviewé le personnel compétent du Ministère et examiné les études pertinentes menées en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes, ainsi qu'ailleurs au monde. En général, notre examen des dossiers a porté sur les trois à cinq dernières années, mais nous avons analysé certaines tendances sur dix ans.

Nous avons également examiné des données tirées des systèmes d'information du Ministère sur la facturation des médecins et avons demandé à la Direction de l'analytique en matière de santé du Ministère d'effectuer certaines analyses de ces données. Dans le cadre de l'audit annuel des états financiers mené par notre bureau à l'égard des comptes publics de l'Ontario, nous avons mis à l'épreuve certains des principaux mécanismes de contrôle d'application et de contrôle général de la technologie de l'information du système de règlement des demandes de paiement pour soins médicaux du Ministère. Nous avons tenu compte des résultats de cet audit annuel des états financiers pour déterminer la portée du présent audit d'optimisation des ressources.

Nous avons rencontré des représentants de l'Institut de recherche en services de santé, organisme sans but lucratif indépendant qui utilise les données sur les soins de santé en Ontario pour évaluer la prestation des services de santé et les résultats en découlant, et nous avons tenu compte de certaines des analyses de données qui y ont été effectuées.

Nous avons également rencontré des représentants de groupes d'intervenants, tels que le Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario, l'Ontario Medical Association et la Commission de révision des paiements effectués aux médecins, pour recueillir leurs points de vue sur la facturation et la responsabilisation des médecins. Nous avons discuté de questions relatives à la responsabilité professionnelle avec des représentants de l'Association canadienne de protection médicale.

Afin de mieux comprendre le processus de négociation et l'état de l'Entente de 2014 sur les services de médecin, nous avons rencontré le conciliateur qui a été nommé pour faire avancer les négociations. Nous avons également rencontré l'ancien conseiller juridique de l'honorable Peter deCarteret Cory, qui a mené en 2005 l'examen du système d'audit des services médicaux de l'Ontario, pour discuter des recommandations ayant découlé de cet examen. En outre, nous avons retenu les services d'un professionnel de la santé ayant une bonne connaissance de la rémunération des médecins pour nous conseiller.

Bien que l'Association canadienne de protection médicale (l'Association) soit mentionnée dans notre rapport, nous n'avons pas eu accès à ses données internes. Nous avons toutefois tenu compte des données externes disponibles et de l'information

supplémentaire que l'Association et le Ministère nous ont fournie. En outre, nous avons fait appel à des médecins au service du Ministère ainsi qu'à notre propre conseiller médical pour nous aider à interpréter les données cliniques.

En juin 2016, l'Ontario Association of Cardiologists (l'Association des cardiologues) a adressé une lettre ouverte à la vérificatrice générale au sujet de ses préoccupations relatives aux dépenses en soins cardiaques. (La lettre figure à l'**annexe 3.**) En plus de notre travail d'audit portant sur les soins cardiaques, nous avons effectué d'autres travaux fondés sur l'information qui nous a été fournie par cette association. Les résultats de nos travaux dans ce domaine ainsi que les travaux supplémentaires donnant suite aux préoccupations de l'Association des cardiologues sont exposés à la **section 4.7.**

Dans le cadre des travaux de planification du présent audit, nous avons examiné le rapport d'audit interne de janvier 2013 du Ministère, portant sur l'examen des contrôles de sécurité applicables à la distribution des rapports de médecins contenant des renseignements personnels sur la santé, et nous avons tenu compte des constatations qui y figurent pour déterminer la portée de notre audit.

Par ailleurs, nous avons demandé à des médecins, choisis au hasard, de remplir notre sondage pour connaître leurs opinions sur la facturation et la rémunération des médecins, ainsi que sur le système de santé en général. Environ 35 % des médecins sélectionnés ont répondu à notre sondage.

Enfin, nous avons examiné les enjeux pertinents soulevés dans notre audit de 2011 sur les modèles de paiement par capitation (voir la section intitulée **Diversification des modes de financement pour les médecins de famille** dans notre *Rapport annuel 2011*) et en avons tenu compte dans notre travail d'audit.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les médecins de l'Ontario sont parmi les mieux payés au Canada

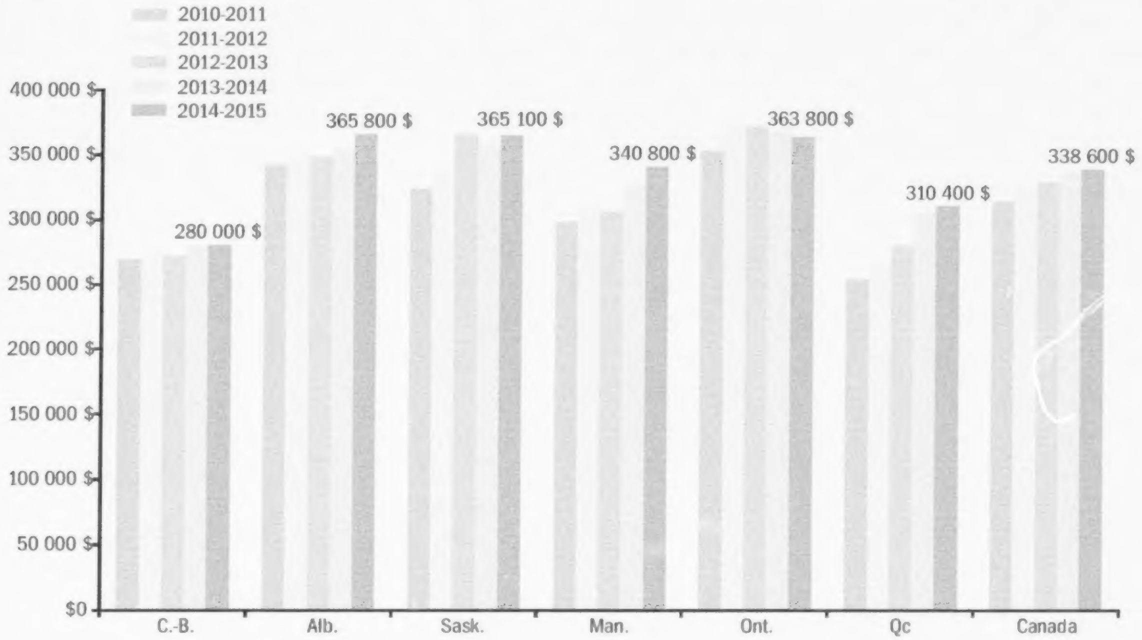
Depuis les cinq dernières années, les médecins de l'Ontario sont parmi les mieux payés au Canada. Des données provenant de l'Institut canadien d'information sur la santé montrent que le paiement clinique brut moyen annuel (c'est-à-dire le paiement pour les services de soins de santé) par médecin en Ontario en 2014-2015 était d'environ 363 800 $, soit seulement 2 000 $ en deçà du paiement moyen le plus élevé en Alberta et environ 25 200 $ de plus que la moyenne canadienne de 338 600 $ pour la même année. La **figure 8** compare le paiement clinique brut moyen par médecin dans six provinces comptant plus d'un million d'habitants.

La rémunération relativement élevée des médecins ontariens s'explique en partie par deux facteurs :

- L'Ontario occupe le troisième rang pour le ratio de médecins par rapport à la population (**figure 9**) : le nombre de patients et de services médicaux facturés par chaque médecin est donc relativement élevé.
- L'Ontario compte la plus grande proportion (soit environ 36 %) de médecins qui ne sont pas rémunérés à l'acte, mais selon d'autres modèles, comme le modèle de paiement par capitation. Suivent la Saskatchewan et le Manitoba, où cette proportion est respectivement de 35 % et de 29 %, tandis que l'Alberta se classe au dernier rang, à 13 %. Comme nous l'expliquons à la **section 4.2**, les modèles de paiement par capitation sont nettement plus rémunérateurs pour les médecins que les modèles de paiement à l'acte.

Environ la moitié des médecins ayant répondu à notre sondage sur la facturation, la rémunération

Figure 8: Paiement clinique brut moyen par médecin, grandes provinces, de 2010-2011 à 2014-2015
Source des données : Institut canadien d'information sur la santé



Note : Provinces comptant plus d'un million d'habitants. Les paiements sont arrondis à la centaine près.

et le système de santé en général estiment recevoir une rémunération adéquate par comparaison à leurs pairs exerçant la même spécialité en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes, tandis que l'autre moitié est d'avis contraire. Certains répondants ont indiqué que l'inflation au cours des 10 dernières années avait eu pour effet de réduire considérablement le revenu net des médecins. Bon nombre de médecins ont ajouté que les honoraires versés aux médecins en Ontario, qui sont relativement faibles par rapport aux normes canadiennes, les amènent à traiter un plus grand nombre de patients et à effectuer un plus grand nombre de procédures que les médecins qui pratiquent dans les provinces où la rémunération est plus élevée, afin de toucher à peu près le même salaire. Un grand nombre de médecins ont aussi indiqué que les besoins des patients avait accru la nécessité de fournir davantage de services médicaux et que cela est l'un des principaux facteurs qui fait augmenter la facturation.

Figure 9: Nombre de personnes par médecin, grandes provinces et Canada, 2014-2015
Source des données : Institut canadien d'information sur la santé

Province/Canada	Nbre moyen de personnes par médecin
Saskatchewan	510
Manitoba	490
Ontario	**455**
Colombie-Britannique	431
Alberta	422
Québec	414
Canada	439

Note : Provinces comptant plus d'un million d'habitants.

4.2 Malgré les investissements importants dans les modèles de paiement par capitation, la plupart des objectifs ne sont pas atteints

Au moment de sa mise en oeuvre dans le cadre de la réforme des soins primaires lancée par le Ministère à la fin des années 1990, le modèle de paiement par capitation visaient quatre objectifs principaux :

- accroître l'accès aux soins;
- accroître la qualité et la continuité des soins;
- accroître la satisfaction des patients et des médecins;
- accroître l'efficacité et la rentabilité.

Il ressort de notre audit que trois de ces objectifs n'ont pas été atteints et que des cibles raisonnables n'ont pas été fixées afin de montrer la mesure dans laquelle les modèles de paiement par capitation permettent d'offrir à la population de l'Ontario des soins médicaux de meilleure qualité. Le sondage de 2014-2015 du Ministère indique que les patients sont généralement satisfaits de leurs interactions avec leur médecin de famille (voir l'**annexe 4**), et que ce niveau de satisfaction est demeuré inchangé au cours des trois dernières années. Toutefois, le Ministère n'a pas fait d'évaluation récente de la satisfaction des fournisseurs de soins primaires, tels que les médecins de famille rémunérés selon le modèle de paiement par capitation. Lorsque nous avons demandé à l'échantillon de médecins sondés dans quelle mesure l'Ontario devait changer le mode de rémunération des médecins afin de parvenir à un système de soins de santé durable, environ 55 % ont indiqué qu'aucun changement n'était nécessaire ou que certains changements étaient nécessaires, tandis qu'environ 42 % étaient d'avis que le système devait être changé en grande partie ou entièrement remanié. Une faible proportion, soit 3 %, n'avait aucune opinion à cet égard.

Les questions relatives aux objectifs qui n'ont pas été atteints sont examinées dans les sections suivantes.

4.2.1 Les modèles de paiement par capitation sont beaucoup plus coûteux que les modèles de paiement à l'acte

En 2014-2015, le gouvernement de l'Ontario a investi environ 1,4 milliard de dollars de plus dans les modèles de paiement par capitation que ce qu'il aurait engagé dans le modèle traditionnel de paiement à l'acte. Comme l'indique la **figure 10**, le coût additionnel, qui était de 907,6 millions de dollars en 2010-2011, avait alors augmenté de 55 %. En mars 2016, le Ministère a estimé, à notre demande, le coût additionnel des modèles de paiement par capitation pour l'exercice 2014-2015. Ce coût additionnel de 1,4 milliard de dollars représente près de 35 % des paiements totaux faits aux médecins de famille dans le cadre du RASO cette année-là.

Cet écart souligne que les modèles de paiement par capitation sont beaucoup plus coûteux que le modèle traditionnel de paiement à l'acte. D'après l'estimation la plus récente du Ministère, en 2014-2015, le revenu brut annuel moyen du médecin de famille membre d'un organisme de santé familiale était de 420 600 $ et celui du médecin de famille membre d'un groupe de santé familiale, de 352 300 $. Ces deux salaires moyens sont considérablement plus élevés que la rémunération brute de 237 100 $ que les médecins toucheraient, en moyenne, selon le modèle traditionnel de paiement à l'acte. Or, les paiements par capitation de base que les médecins reçoivent avant de rencontrer les

Figure 10: Coût supplémentaire estimatif des modèles de paiement par capitation, de 2010-2011 à 2014-2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
907,6 M$	1,168 G$	1,280 G$	1,395 G$	1,404 G$

Note : Présente l'estimation par le Ministère du coût additionnel du modèle de paiement par capitation par rapport au coût du modèle de paiement à l'acte. L'estimation du Ministère repose sur deux hypothèses :

1. Tous les médecins ayant opté pour le modèle de paiement par capitation ont présenté toutes leurs factures pro forma au Ministère;
2. Les tendances en matière de facturation et le comportement des médecins à cet égard sont demeurés les mêmes après leur adhésion au modèle de paiement par capitation.

patients qu'ils inscrivent ont été conçus initialement de façon à être sans incidence sur les coûts, ou sensiblement les mêmes que si les services étaient fournis selon le modèle de paiement à l'acte.

Nous avons remarqué que, pour l'exercice 2014-2015, environ 1,1 milliard de dollars du coût additionnel de 1,4 milliard de dollars mentionné précédemment consistait en paiements faits à des organismes de santé familiale. En effet, au cours de cet exercice, le Ministère a versé des paiements par capitation de base de l'ordre de 1,039 milliard de dollars aux médecins de famille membres de ces organismes. D'après les données de la facturation pro forma présentée par les médecins, le coût total de ces visites aurait été d'environ 517 millions de dollars si les médecins avaient été rémunérés à l'acte. (Cette somme de 517 millions de dollars est une estimation, car le calcul présume que tous les médecins de famille participant au modèle de paiement par capitation ont soumis toutes leurs factures pro forma au Ministère. La facturation pro forma est un incitatif que le Ministère offre à ces médecins pour les encourager à présenter un relevé des services de leur éventail de services médicaux prédéterminés qu'ils ont réellement fournis. Or, il est probable que les médecins aient omis de présenter certains de ces relevés.) L'écart de 522 millions de dollars compte pour la plus large part de la somme additionnelle versée aux organismes de santé familiale.

La somme de 522 millions de dollars est importante, car elle indique que les médecins ne fournissaient pas les services de soins primaires de base aussi souvent qu'ils auraient dû (selon les attentes) ou que les paiements par capitation de base sont excessifs. Nous avons remarqué par ailleurs que cette somme comprenait des paiements par capitation de base pour 1,78 million de patients inscrits qui n'ont pas consulté leur médecin pendant l'année en cause (cette question est abordée à la **section 4.4.4**). Le Ministère est toutefois d'avis que si les médecins de famille participant au modèle de paiement par capitation revenaient au modèle de paiement à l'acte, le volume de leur facturation pourrait augmenter afin de compenser le manque à gagner, ce qui pourrait réduirait l'écart estimatif de 500 millions de dollars.

Les 600 millions de dollars restants sur le 1,1 milliard versé aux organismes de santé familiale (en sus du coût additionnel de 500 millions de dollars) consistent en d'autres paiements tels que les paiements par capitation pour prestation de soins complets (abordés à la **section 4.4.3**) et la prime d'accès (abordée à la **section 4.4.2**).

RECOMMANDATION 1

Afin d'assurer la rentabilité des modèles de paiement par capitation, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner les paiements par capitation de base et apporter tout ajustement nécessaire pour que les honoraires versés soient justifiés compte tenu de l'éventail de services que les médecins fournissent réellement à leurs patients inscrits.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et s'engage à effectuer un examen du taux de capitation, dans le cadre duquel il évaluera les services de base que fournissent aux patients les médecins qui touchent un paiement par capitation de base. Pour ajuster le taux de capitation, le Ministère devra engager avec l'Ontario Medical Association (OMA) les processus de consultation et de négociation prévus par l'Accord sur les droits de représentation de l'Ontario Medical Association, les négociations conjointes et le règlement des différends (l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA).

4.2.2 Le Ministère ne peut justifier entièrement son adoption des modèles de paiement par capitation par rapport au modèle de paiement à l'acte

Le Ministère n'a pas défini ce qu'il entend par « qualité des soins »

L'un des objectifs du Ministère consiste à accroître la « qualité des soins » pour les patients des médecins de famille. Toutefois, il n'a pas clairement défini ce concept en ce qui a trait aux modèles de paiement par capitation, ni fixé de cibles pour mesurer la qualité. Le Ministère reconnaît que les évaluations de la qualité des soins primaires font défaut, mais n'a réalisé que des progrès limités à cet égard.

En 2014, Qualité des services de santé Ontario a rendu public un rapport instaurant un Cadre de mesure du rendement des soins primaires en Ontario. Le rapport indiquait que l'Ontario ne dispose pas d'une approche globale et intégrée permettant de recueillir et d'analyser les données sur le rendement du système de soins primaires, et d'en faire rapport, et qu'à peu près les seules données sur le rendement qui sont à la disposition des établissements de soins primaires sont celles qu'ils recueillent et analysent eux-mêmes. Or, bon nombre, sinon la plupart, de ces établissements n'ont pas la capacité de générer leurs propres données sur le rendement. En l'absence de telles données, y compris celles portant sur les tendances temporelles et les comparaisons entre les pairs, les fournisseurs de soins primaires ont de la difficulté à cerner les points qui pourraient être améliorés.

Près de 85 % des médecins ayant répondu à notre sondage sur la facturation, la rémunération et le système de santé en général ont convenu qu'au moins 20 % du revenu des médecins devrait être fondé sur la qualité des services. Il semble toutefois qu'il n'y ait pas de consensus sur la signification de cette exigence. Certains médecins ont indiqué, par exemple, que le temps qu'ils passent à sensibiliser les patients à leur état de santé, à assurer un suivi auprès d'eux et à les conseiller témoigne de la qualité des services qu'ils offrent. En revanche, un grand nombre de médecins étaient d'avis que des études et des recherches approfondies sont nécessaires pour établir des indicateurs de qualité adéquats. Certains ont avancé que les indicateurs de qualité devraient être adaptés non seulement à la spécialité, mais aussi aux caractéristiques des patients, et qu'ils devraient être prévisibles, contrôlables et exécutoires et dépendre de la disponibilité de données exactes.

L'évaluation de la rentabilité des modèles de paiement par capitation, effectuée par le Ministère, n'est pas concluante

En mai 2014, le Ministère a évalué les coûts et les avantages des organismes de santé familiale et des groupes de santé familiale en vue de déterminer si les coûts additionnels liés à ces modèles sont justifiés lorsqu'on les compare au modèle traditionnel de paiement à l'acte. L'évaluation a révélé que bien que les coûts additionnels associés aux groupes de santé familiale et aux organismes de santé familiale aient entraîné des améliorations qui font avancer les objectifs de la réforme du système de soins primaires, il est difficile de déterminer en quoi ces coûts sont justifiés lorsqu'on les mesure par rapport aux avantages. L'évaluation n'a donc pas permis de répondre directement à la question de savoir si la hausse des coûts additionnels est entièrement justifiée.

En 2015, le Ministère a produit un rapport sur le rendement qui regroupait des statistiques et des paramètres de rendement pour chaque modèle de paiement par capitation. Le rapport ne portait que sur l'exercice 2014-2015 et ne comprenait pas de points de référence ou de normes par rapport auxquels les paramètres établis pouvaient être mesurés. Par exemple, le rapport indiquait que le pourcentage de personnes admissibles ayant reçu le vaccin contre la grippe était aussi faible que 0 % dans certains centres de médecine familiale et aussi élevé que 73 % dans d'autres. Toutefois, le rapport était muet sur ce qui serait considéré comme un

pourcentage acceptable. L'analyse comparative par rapport à des normes de rendement (ou par rapport aux réalisations de systèmes à rendement élevé) permet d'établir des objectifs de rendement et de quantifier le potentiel d'amélioration. Le Ministère a indiqué que le rapport sur le rendement est l'outil qui se rapproche le plus à une évaluation globale du rendement des différents modèles.

Nous avons remarqué que le seul secteur de soins primaires doté d'un mécanisme formel de surveillance du rendement et d'évaluation de la qualité est le secteur des organisations interprofessionnelles de soins primaires, telles que les équipes de santé familiale. Depuis l'exercice 2013-2014, Qualité des services de santé Ontario oblige ces organisations à présenter annuellement un plan d'amélioration de la qualité. Ce plan décrit les progrès réalisés par l'organisation selon un ensemble d'indicateurs prioritaires provinciaux. Pour chaque indicateur, l'organisation doit fixer des cibles et mesurer son rendement par rapport à ces cibles. Par exemple, pour ce qui est du dépistage du cancer colorectal, du cancer du sein et du cancer du col utérin, l'organisation doit indiquer le pourcentage des patients qui sont à jour dans leur dépistage. Cela tranche avec le rapport interne du Ministère sur le rendement mentionné précédemment, qui ne faisait état que du pourcentage des patients ayant fait l'objet d'un dépistage.

Il ressort de notre examen des résultats du plan d'amélioration de la qualité de 2015-2016 que la majorité des équipes de santé familiale n'ont pas atteint leurs cibles. Pour chacun des 11 indicateurs évalués, les cibles ont été atteintes ou dépassées seulement entre 18 % et 52 % du temps. Toutefois, étant donné que seuls quelque 3 000 médecins se sont joints à des équipes interprofessionnelles et que seulement environ 25 % des Ontariens reçoivent des soins primaires par l'intermédiaire de ces équipes, les plans d'amélioration de la qualité ne permettent pas d'établir le niveau de rendement de l'ensemble des médecins de l'Ontario.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'assurer que les patients reçoivent des soins de meilleure qualité qui sont rentables, et que les modèles de paiement par capitation auxquels participent les médecins de famille atteignent les buts et objectifs du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, celui-ci doit :

- définir clairement des indicateurs pour mesurer la « qualité des soins » aux patients inscrits;
- établir des cibles que les modèles de paiement par capitation devraient atteindre au cours d'une période donnée;
- recueillir et rendre publiques des données pertinentes et fiables afin de surveiller et d'évaluer périodiquement le rendement par rapport aux cibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il a accompli, au cours des dernières années, en collaboration avec Qualité des services de santé Ontario, d'importants progrès relativement à la définition de la « qualité des soins », notamment grâce au Cadre de mesure du rendement des soins primaires mis au point par cet organisme. Afin de tirer parti de ces progrès, le Ministère s'engage à achever la mise en oeuvre des indicateurs prioritaires et à établir des objectifs pour accroître la transparence et améliorer les processus de mesure et de surveillance. Ces travaux sont déjà en cours : l'un des éléments clés de sa stratégie Priorité aux patients consiste en un processus amélioré de mesure et de surveillance du rendement.

Par ailleurs, la recommandation voulant que des données pertinentes soient rendues publiques cadre bien avec la lettre de mandat de 2016 de la première ministre au ministre de la Santé, dans laquelle elle enjoint le Ministère [*traduction*] « à établir un rapport sur le rendement, disponible au public, faisant le suivi de

l'accès aux soins primaires ». Le Ministère s'emploiera à établir des rapports publics, conformément au mandat et à la recommandation, pour favoriser la surveillance et l'évaluation du rendement des soins primaires dans la province.

4.2.3 L'accroissement du nombre de médecins de famille n'a pas permis de réduire le temps d'attente

Entre 2006-2007 et 2015-2016, le nombre de médecins de famille en Ontario s'est accru de 31 %, passant d'environ 10 740 à près de 14 100. Au cours de la même période, le nombre d'Ontariens qui ont un médecin de famille a augmenté de 43 %, passant en gros de 7,4 millions à 10,6 millions. Cette hausse est l'une des raisons pour lesquelles l'Ontario a décidé d'instaurer les modèles de paiement par capitation (voir la **section 2.2.2**). Toutefois, cela ne s'est pas traduit par un meilleur accès aux soins, tel qu'on le mesure par le temps d'attente. En effet, 57 % des Ontariens ont dû attendre deux jours ou plus avant de voir leur médecin de famille. Cette proportion est plus élevée que la proportion de 51 % établie en 2006-2007, année où le Ministère a commencé à recueillir les données. La **figure 11** montre la tendance.

Nous avons remarqué que le Ministère ne dispose pas d'un système de données administratives qui lui permet de recueillir des données complètes, exactes et à jour sur l'accès aux soins le jour même ou le lendemain. Le Ministère recueille donc, depuis 2006-2007, des données d'enquête sur une base trimestrielle afin de mieux comprendre l'accès aux soins.

L'accès aux soins en temps opportun, pendant et après les heures normales, laisse à désirer en Ontario

En 2014, le Fonds du Commonwealth a mené une enquête internationale auprès des adultes âgés sur les politiques de santé. (Le Fonds du Commonwealth est une fondation américaine privée qui mène des enquêtes sur les patients et les fournisseurs dans 11 pays développés.) Cette enquête a révélé que seulement environ 44 % des Ontariens âgés de 55 ans ou plus voyait un médecin après une attente de deux jours ou moins. Cette proportion – la même qu'en Colombie-Britannique – est parmi les meilleures au Canada, mais est très en deçà de la moyenne des 11 pays développés, qui est de 62 %. Cette enquête de 2014 a également révélé que 47 % des patients ontariens du même groupe d'âge ont dit qu'il était très difficile ou assez difficile d'obtenir des soins médicaux après les heures normales. Une fois de plus, cette proportion était la même qu'en Colombie-Britannique et parmi les meilleures au Canada, mais très en deçà de la moyenne – 29 % – des 11 pays développés.

4.2.4 Aucune définition des « heures normales » et aucune surveillance pour s'assurer que les médecins de famille respectent les exigences en matière de disponibilité après les heures normales

Les paiements par capitation de base ont été fixés selon l'hypothèse que les heures normales de bureau des médecins ayant opté pour le modèle de paiement par capitation seraient suffisamment longues pour que leurs patients puissent obtenir des soins non urgents sans avoir à se rendre aux services d'urgence. Selon le contrat des organismes de santé familiale, les médecins membres doivent s'assurer qu'un nombre suffisant de médecins sont disponibles pour répondre aux besoins des patients inscrits durant des heures raisonnables et normales, du lundi au vendredi (sauf les jours de congé reconnu), pendant une période suffisante et commode. Les termes « raisonnables et normales » et « suffisante et commode » ne sont toutefois pas définis dans le contrat.

Il ressort de notre examen des données du Ministère que, pour l'exercice 2014-2015, les médecins membres des organismes de santé familiale ont travaillé chacun en moyenne 3,4 jours par semaine, tandis que les médecins membres des groupes de

Figure 11: Pourcentage des Ontariens qui ont attendu deux jours ou plus pour voir leur médecin de famille, nombre de médecins de famille et nombre de patients inscrits auprès d'un médecin de famille, de 2006-2007 à 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée et Institut de recherche en services de santé

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
% des Ontariens qui ont attendu deux jours ou plus pour voir leur médecin de famille[1]	51	54	53	52	Non recueilli[2]	Non recueilli[2]	57[3]	55	56	57
Nbre de médecins de famille[4]	10 740	10 870	11 000	11 400	11 520	11 850	12 250	12 660	13 120	14 100
Nbre de patients inscrits auprès d'un médecin de famille (millions)	7,4	8,2	8,8	9,2	9,5	9,8	10,0	10,2	10,4	10,6

1. Il s'agit de données autodéclarées fondées sur les résultats du sondage du Ministère auprès des Ontariens.
2. Le Ministère n'a pas fait de sondage en 2010-2011 et en 2011-2012.
3. Les données d'enquête du Ministère portent seulement sur la période de six mois allant d'octobre 2012 à mars 2013.
4. Il s'agit du nombre de généralistes; les données pour la période allant de 2006-2007 à 2014-2015 proviennent de l'Institut de recherche en services de santé et celles de 2015-2016, du Ministère. Les chiffres sont arrondis à la dizaine près.

santé familiale ont travaillé chacun en moyenne quatre jours par semaine.

Les contrats de paiement par capitation ne prévoient pas non plus le nombre minimal de services que le médecin ou le groupe de médecins doit fournir pendant une période donnée, et les contrats des organismes de santé familiale et des groupes de santé familiale ne font pas mention des périodes de congé. Les médecins du groupe décident entre eux de leurs périodes de congé.

Bon nombre de médecins de famille ayant opté pour le modèle de paiement par capitation ne travaillent pas le nombre d'heures requises le soir et les fins de semaine, et le Ministère ne prend aucune mesure dans ces cas. Si les médecins membres d'organismes de santé familiale ou de groupes de santé familiale sont tenus d'offrir à leurs patients un nombre précis de services après les heures normales (soit après 17 heures la semaine et toute la journée le samedi et le dimanche), nous avons remarqué que, pour l'exercice 2014-2015 :

- 60 % des organismes de santé familiale ne respectaient pas les exigences en matière de disponibilité après les heures normales; et
- 36 % des groupes de santé familiale ne respectaient pas les exigences en matière de disponibilité après les heures normales.

Les médecins sont tenus d'offrir au minimum un bloc de services de trois heures après les heures normales, pendant un certain nombre de jours par semaine selon le nombre de médecins membres (par exemple, le contrat de l'organisme de santé familiale qui compte trois médecins prévoit que ceux-ci doivent offrir au minimum un bloc de services de trois heures, au moins trois jours par semaine). Les contrats de paiement par capitation ne prévoient pas de sanctions pécuniaires en cas de non-respect des exigences en matière de disponibilité après les heures normales, même si la non-disponibilité du médecin de famille peut amener les patients à se rendre aux services d'urgence ou dans des cliniques sans rendez-vous, ce qui entraîne le financement en double de services déjà payés et couverts par les paiements par capitation de base.

Les données d'enquête du Ministère pour la période allant d'octobre 2014 à septembre 2015 indiquent qu'environ 52 % des Ontariens éprouvent de la difficulté à obtenir des soins médicaux le soir, la fin de semaine et les jours fériés sans avoir à se rendre aux services d'urgence. Les mêmes données indiquent qu'environ 45 % des Ontariens disent que leur médecin de famille n'offre pas de services après les heures normales.

RECOMMANDATION 3

Afin de s'assurer que les patients ayant besoin de soins ont accès à leur médecin de famille en temps opportun et de réduire la pression sur les services d'urgence, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- définir clairement le nombre minimal d'heures normales (y compris les exigences en matière de disponibilité le soir et la fin de semaine) dans chaque contrat de paiement par capitation;
- assurer une surveillance périodique et déterminer si les médecins participant aux modèles de paiement par capitation respectent les exigences en matière de disponibilité pendant et après les heures normales;
- prévoir des conséquences pour ne pas avoir respecté les exigences du contrat, telles que l'imposition d'une pénalité administrative ou d'une amende.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et mènera un examen de la politique et des contrats afin de déterminer si les dispositions relatives à l'inscription, figurant dans les contrats de paiement par capitation, favorisent l'accès des patients inscrits aux services de soins primaires.

Le Ministère établira un programme pour déterminer si les médecins participant aux modèles de paiement par capitation respectent l'ensemble des exigences en matière de disponibilité pendant et après les heures normales.

Pour donner suite à ces recommandations, les dispositions des contrats devront être modifiées, notamment celles portant sur le nombre minimal d'heures normales et les conséquences du non-respect des exigences contractuelles. Pour ce faire, le Ministère devra engager avec l'OMA les processus de négociation et de consultation prévus par l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA.

4.2.5 Le Ministère ne sait pas pourquoi les patients de médecins participant au modèle de paiement par capitation ont obtenu des soins ailleurs

En faisant signer aux patients un formulaire d'inscription auprès d'un médecin de famille, le Ministère pensait s'assurer que les patients s'adresseraient systématiquement à ce médecin pour obtenir des soins primaires. Cependant, le système de facturation du Ministère indique qu'en 2015, 40 % des patients inscrits se sont rendus à des cliniques sans rendez-vous ou ont consulté des médecins de famille n'appartenant pas au groupe auprès duquel ils sont inscrits. Il s'agit du même pourcentage qu'en 2013. Le Ministère n'a pas d'information complète, notamment sur les médecins qui exploitent des cliniques sans rendez-vous, qui lui permettrait de faire un examen plus approfondi de cette tendance.

Les patients se rendent à des cliniques sans rendez-vous pour obtenir des soins que pourrait leur fournir leur médecin de famille

Les cliniques sans rendez-vous offrent un accès rapide aux patients qui ont besoin de soins immédiats. Les pratiques exemplaires dictent que les patients ayant une maladie chronique devraient consulter le même médecin de soins primaires pour assurer la continuité des soins. Toutefois, on estime que 27 % des patients inscrits ont une maladie

chronique et qu'ils s'adressent régulièrement à des médecins n'appartenant pas au groupe auprès duquel ils sont inscrits pour obtenir des soins primaires. (Cette estimation est fondée sur le nombre de patients qui obtiennent des soins plusieurs fois par année, et elle représente une part importante des 40 % de l'ensemble des patients inscrits qui obtiennent des soins à l'externe.) Le Ministère ne sait pas pourquoi ces patients continuent de recourir à des services à l'externe, principalement parce qu'il ne dispose pas d'information sur les médecins qui exploitent une clinique sans rendez-vous ou un cabinet de médecine familiale, ou les deux, ce qui lui permettrait de faire une analyse plus poussée de la situation.

Nous avons remarqué que les facteurs suivants peuvent contribuer à accroître le recours aux services à l'externe :

- plus pratique pour les patients – par exemple, il existe un grand nombre de cliniques dans la région du grand Toronto, et il pourrait être plus pratique de se rendre à une clinique près de son lieu de travail que de parcourir de longues distances pour consulter son médecin de famille;
- non-disponibilité du médecin de famille – par exemple, le nombre de patients pendant les heures normales est trop élevé, menant à de longs temps d'attente; le cabinet n'est pas ouvert pendant certaines heures normales, le soir ou les jours fériés; ou le médecin est en vacances.

Manque d'intégration entre les cliniques sans rendez-vous et les cabinets des médecins de famille

Les données d'enquête du Ministère pour la période allant d'octobre 2014 à septembre 2015 indiquent qu'environ 30 % des Ontariens s'étaient rendus à une clinique sans-rendez au cours des 12 mois précédents. Toutefois, le Ministère n'exige pas l'échange des dossiers des patients entre les cliniques sans rendez-vous et les cabinets de médecins de famille. Ce manque d'intégration entre les cliniques et les cabinets nuit à la continuité des soins et peut entraîner la prestation en double de services tels que les tests diagnostiques. Si le Ministère avise les médecins de famille mensuellement de ceux de leurs patients inscrits qui ont obtenu des soins à l'externe, il ne sait pas dans quelle mesure les médecins font un suivi auprès de leurs patients inscrits pour s'enquérir de la raison pour laquelle ils se sont adressés ailleurs, ni si les médecins de famille disposent de tous les renseignements dont ils ont besoin pour continuer d'offrir des soins complets à leurs patients inscrits.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer la continuité des soins primaires, comme le prévoit l'un des objectifs du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, celui-ci doit examiner diverses options, comme l'échange obligatoire des dossiers des patients entre médecins, afin de mieux coordonner les soins aux patients qui obtiennent régulièrement des soins auprès de plus d'un médecin de soins primaires, et d'apporter des changements dans le but ultime de donner la priorité aux patients.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère fait bon accueil à cette recommandation, car elle favorise la continuité des soins aux patients. Le Ministère examinera les options pour l'échange des données sur la santé des patients afin d'améliorer la coordination des soins fournis aux patients qui sont traités par plus d'un médecin. Cet examen serait effectué dans le cadre de la stratégie Priorité aux patients que le Ministère a récemment lancée. L'une des priorités clés de cette stratégie consiste à mettre en œuvre des réformes favorisant l'échange d'information au sein des collectivités locales, dont l'un des aspects viserait à faciliter l'échange d'information entre les cabinets de soins primaires, y compris entre les cliniques sans rendez-vous et le médecin traitant.

Forte utilisation des services d'urgence pour obtenir des soins non urgents pouvant être fournis par le médecin de famille

En 2014-2015, environ 243 000 visites ont été effectuées aux services d'urgence pour des problèmes de santé qui auraient pu être traités dans un établissement de soins primaires. Le Ministère estime que ces visites ont coûté 62 millions de dollars; de cette somme, 33 millions de dollars ont été engagés par des patients inscrits auprès d'organismes de santé familiale. Il s'agit là d'une double dépense de fonds publics, car les services avaient déjà été payés et étaient couverts par les contrats conclus avec les médecins membres des organismes de santé familiale. Or, le Ministère ne recouvre pas ces coûts en double sur la rémunération versée aux médecins de famille auprès desquels ces patients sont inscrits, car il craint de décourager ceux-ci de se rendre aux services d'urgence lorsque leur état de santé exige effectivement des soins d'urgence.

Nous avons remarqué que, selon l'enquête du Ministère pour la période allant de septembre 2014 à octobre 2015, 42 % des Ontariens (le même pourcentage qu'en 2013) ont indiqué s'être rendus aux services d'urgence la dernière fois pour un trouble qui aurait pu être traité par leur médecin de soins primaires si celui-ci avait été disponible. La même enquête a révélé que 26 % des Ontariens ont dit qu'ils s'étaient rendus aux services d'urgence en raison de la non-disponibilité de leur médecin de soins primaires. Nous avons également remarqué que des quelque 243 000 visites aux services d'urgence effectuées en 2014-2015 par des patients qui auraient pu être traités par leur médecin de famille, 60 % ont été effectuées après les heures normales (soit après 17 heures et pendant la fin de semaine) et 40 %, pendant les heures normales (soit entre 8 heures et 17 heures, la semaine).

L'accès aux soins après les heures normales constitue un problème ailleurs au Canada, et laisse beaucoup à désirer par rapport à la moyenne dans les 10 autres pays développés et industrialisés visés par l'enquête internationale de 2015 sur les politiques de santé, menée par le Fonds du Commonwealth. Au Canada, 48 % des médecins ont indiqué qu'ils avaient pris des mesures pour que leurs patients puissent consulter un autre médecin ou un infirmier après les heures normales ou lorsque leur cabinet est fermé, afin d'éviter d'avoir à se rendre aux services d'urgence. La moyenne au Canada est très en deçà des 75 % des médecins ayant indiqué avoir mis en place des mesures analogues dans les 10 autres pays développés. Nous avons remarqué que les pays les mieux organisés à cet égard avaient mis en place diverses formes de services après les heures normales. Par exemple :

- en Angleterre, les généralistes peuvent choisir d'offrir des soins 24 heures sur 24 à leurs patients ou transférer la responsabilité d'offrir des services après les heures normales au National Health Service ou à une coopérative de généralistes;
- en Nouvelle-Zélande, les services après les heures normales sont organisés à l'échelle régionale, et les heures d'ouverture varient selon les exigences contractuelles du réseau.

Au Danemark, pays qui n'a pas été inclus dans l'enquête, les services après les heures normales sont accessibles à distance et servent à obtenir une ordonnance ou une référence pour une consultation à l'hôpital ou dans un centre de traitement. En 1994, le Danemark a remanié la structure de prestation et d'organisation des services après les heures normales et en a transféré la responsabilité aux comtés. Au moment de notre audit, le Ministère avait examiné les pratiques exemplaires d'autres pays.

Certaines des répercussions financières découlant de l'utilisation de services à l'externe par des patients inscrits sont examinées à la **section 4.4.2**.

RECOMMANDATION 5

Afin de réduire au minimum le nombre de visites effectuées aux services d'urgence pour obtenir des soins non urgents qui pourraient être fournis dans un établissement de soins

primaires, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- déterminer si les services après les heures normales offerts par les médecins contractuels sont suffisants pour que leurs patients inscrits puissent obtenir des soins non urgents;
- mieux informer les patients quant à l'endroit où ils peuvent se rendre pour obtenir des soins non urgents lorsque leur médecin de famille n'est pas disponible;
- examiner les pratiques exemplaires d'autres pays, notamment celles facilitant l'accès aux soins après les heures normales dans la collectivité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille cette recommandation favorablement et convient que les patients qui se rendent aux services d'urgence pour obtenir des soins non urgents devraient pouvoir obtenir ces soins dans un établissement de soins primaires. Toutefois, dans bon nombre de collectivités rurales de la province, ce sont souvent les médecins de soins primaires qui sont responsables d'une bonne partie des soins offerts dans les milieux hospitaliers, y compris les services d'urgence. Le Ministère s'engage :

- à déterminer si les services que les médecins offrent à leurs patients inscrits après les heures normales sont suffisants pour que ceux-ci puissent obtenir des soins non urgents;
- à examiner la stratégie de communication en vigueur et à trouver d'autres moyens d'informer les patients quant au meilleur endroit pour obtenir des soins non urgents;
- à examiner les pratiques exemplaires d'autres administrations en matière d'accès aux soins après les heures normales.

Pour donner suite à ces recommandations, les contrats devront être modifiés. Pour ce faire, le Ministère devra engager avec l'OMA les processus de négociation et de consultation prévus par l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA.

4.3 Les paiements aux médecins varient considérablement

4.3.1 Importante disparité des paiements bruts par médecin au sein d'une même spécialité

Nous avons remarqué qu'il existe, au sein d'une même spécialité, d'importants écarts entre la rémunération brute médiane et la rémunération brute du 90e centile. (La médiane est une moyenne utile aux fins de cette comparaison – la moitié des médecins reçoivent une rémunération supérieure à la médiane et l'autre moitié, une rémunération inférieure – et le 90e centile est une bonne mesure de l'extrémité supérieure.) La **figure 12** présente les cinq spécialités où l'écart entre la rémunération brute médiane et la rémunération brute du 90e centile est le plus important. Les écarts varient de 460 400 $ à 713 000 $.

Il est important de rappeler que les sommes versées aux médecins ne représentent pas leur revenu net, mais plutôt les sommes brutes qu'ils facturent. Ce point a été soulevé par de nombreux médecins ayant répondu à notre sondage, qui ont souligné que le fait de comparer les paiements bruts est trompeur, notamment parce que les frais généraux varient selon la région. Or, le Ministère ne sait pas combien chaque médecin doit débourser pour régler les coûts tels que le loyer, les frais de cabinet, le salaire du personnel administratif, les fournitures et le matériel. Il ne dispose donc pas d'information fiable sur le revenu net des médecins. Selon un article paru en 2012 dans la revue *Healthcare Policy*, les frais généraux moyens des médecins compteraient pour environ 28 % de leur paiement clinique brut; il y était également indiqué que ces frais pouvaient atteindre 42,5 % dans le cas des ophtalmologistes.

Le ministère manque non seulement d'information sur la marge de profit des médecins, mais

aussi de données sur leur régime de travail (temps plein ou temps partiel), la taille et l'étendue de leur clientèle, et le rapport entre leur pratique en milieu hospitalier et leur pratique en cabinet. Le Ministère n'est donc pas en mesure de déterminer si les écarts entre les paiements au sein d'une même spécialité sont raisonnables.

4.3.2 Importante disparité des paiements bruts par médecin entre les spécialités

Les paiements moyens faits aux médecins présentent également d'importants écarts selon la spécialité. La **figure 13** montre la ventilation des paiements faits aux médecins selon la spécialité. Nous avons comparé le paiement brut médian entre les spécialités et avons remarqué que le modèle de paiement à l'acte en Ontario favorise les spécialistes procéduraux (c'est-à-dire ceux qui effectuent des procédures telles que des tests diagnostiques et des chirurgies) qui génèrent un important volume de services. Par exemple, en 2014-2015 :

- Les radiodiagnosticiens, spécialistes dont la rémunération se classe au premier rang des paiements bruts médians, ont fourni 21 750 services et reçu 29 $ par service, en moyenne.
- Les chirurgiens vasculaires, spécialistes dont la rémunération se classe au deuxième rang des paiements bruts médians, ont fourni 12 230 services et reçu 43 $ par service, en moyenne.
- Ophtalmologistes, spécialistes dont la rémunération se classe au troisième rang des paiements bruts médians, ont fourni 12 040 services et reçu 53 $ par service, en moyenne.
- Par comparaison, en 2014-2015 :
- Les spécialistes en médecine interne ont fourni 7 580 services et reçu 40 $ par service, en moyenne.
- Les pédiatres ont fourni 6 810 services et reçu 31 $ par service, en moyenne.
- Les gériatres ont fourni 2 400 services et reçu 74 $ par service, en moyenne.

Cet important écart entre les paiements bruts aux médecins est principalement attribuable aux différences dans la nature de leur travail et aux différents modes de rémunération. Plus précisément, les spécialistes non procéduraux consacrent une grande partie de leur temps aux consultations. En revanche, les spécialistes procéduraux effectuent des procédures telles que des chirurgies et des tests diagnostiques, ce qui, dans un système de paiement à l'acte, leur permet de facturer de nombreux services. C'est la combinaison de l'important volume de services et des honoraires moyens par service relativement plus élevés qui explique la disparité entre les spécialités où les paiements bruts sont les plus élevés et les autres spécialités. Font toutefois exception à cette règle les radiodiagnosticiens, dont les honoraires moyens sont relativement faibles mais qui sont en mesure de fournir un volume de services très élevé.

Les médecins ne sont pas tous d'avis que ces écarts entre les taux de facturation à l'acte sont justifiés. Certains médecins qui ont répondu à notre sondage estiment que les spécialistes non procéduraux, tels que les pédiatres et les psychiatres, sont sous-payés par comparaison aux spécialistes procéduraux comme les ophtalmologistes, parce qu'ils consacrent beaucoup plus de temps à leurs patients et aux membres de leur famille.

RECOMMANDATION 6

Afin de mieux comprendre la disparité importante de la rémunération des médecins au sein d'une même spécialité et entre les spécialités, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit obtenir de l'information exacte sur les pratiques des médecins, y compris leur coût d'exploitation et leur marge de profit liée à la prestation des services assurés par le RASO.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille cette recommandation favorablement et évaluera la possibilité d'obtenir cette information.

Figure 12: Spécialités qui présentent le plus grand écart entre les paiements bruts médians et les paiements bruts du 90e centile, 2014-2015

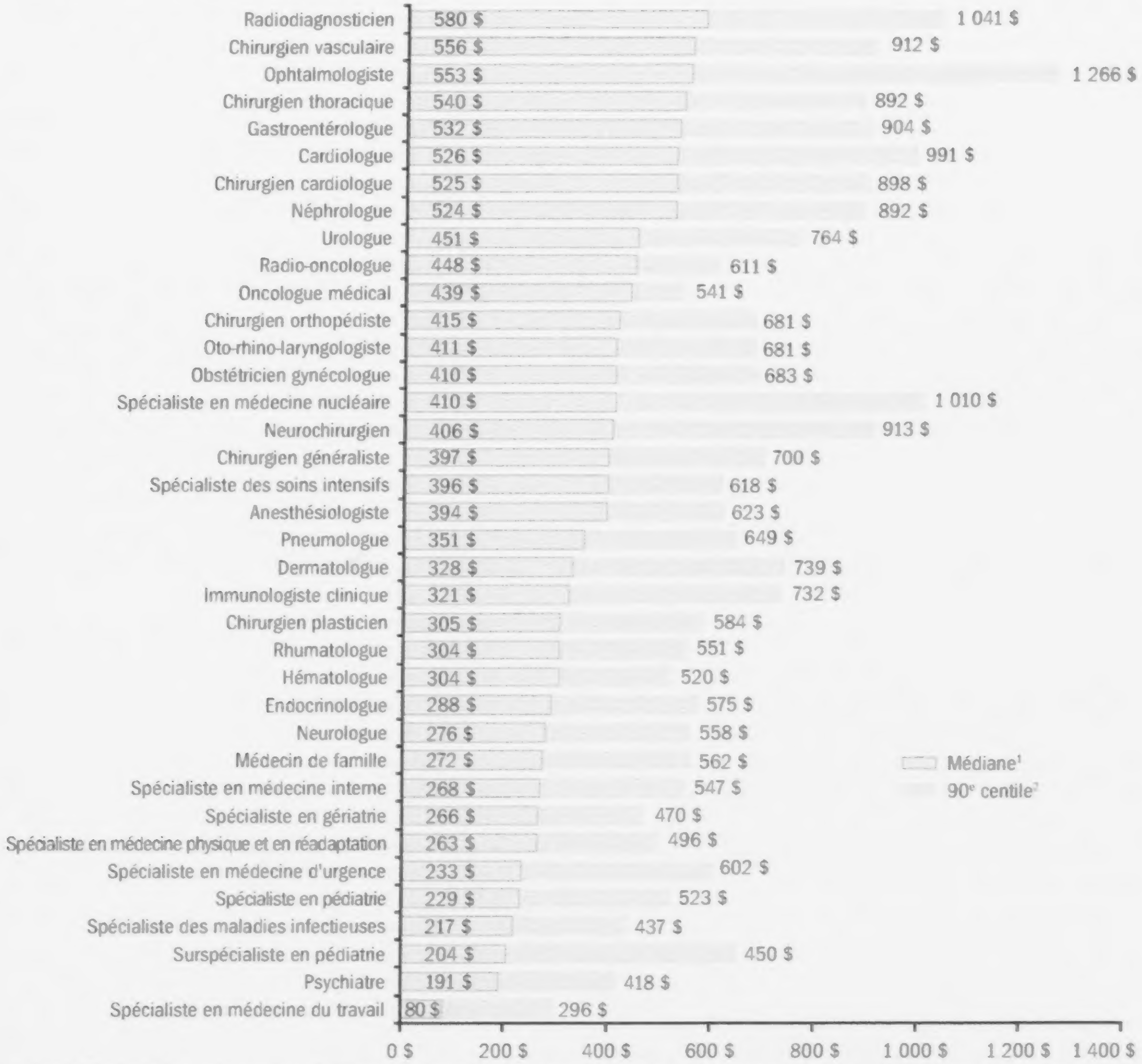
Source des données : Institut de recherche en services de santé

Spécialité	Médiane (en $)	90e centile ($)*	Écart ($)	Écart (%)
Ophtalmologiste	552 600	1 265 600	713 000	129
Spécialiste en médecine nucléaire	409 600	1 009 500	599 900	146
Neurochirurgien	405 700	912 700	507 000	125
Cardiologue	526 400	991 200	464 800	88
Radiologue	580 200	1 040 600	460 500	79

* Le 90e centile correspond à la limite supérieure de la fourchette pour chaque spécialité.

Figure 13: Paiements médians et paiements du 90e centile faits aux médecins par le RASO, par spécialité, 2014-2015

Source des données : Institut de recherche en services de santé



1. Les paiements médians sont calculés en fonction du nombre total de médecins en Ontario. Il faut ajouter environ 40 000 $ par spécialité si les moyennes et l'équivalent temps plein sont utilisés au lieu du montant médian et du nombre de médecins.
2. Le 90e centile représente la limite supérieure de la fourchette pour chaque spécialité.

4.4 La mise en oeuvre des modèles de paiement par capitation comporte des lacunes

4.4.1 La décision d'opter pour le modèle de paiement par capitation n'est pas nécessairement axée sur le patient

Le pourcentage des médecins de famille ontariens qui ont opté pour un modèle de paiement par capitation s'est accru de façon notable, passant de 2 % (soit 202 médecins) en 2002 à environ 75 % (soit 8 803 médecins) en 2015. Depuis la réforme du système de soins primaires, les médecins ont le choix d'adhérer ou non à un modèle et peuvent choisir le type de modèle qui leur convient. Toutefois, bien que ce processus leur permette de déterminer le mode de prestation des soins à leurs patients, il est axé sur le médecin plutôt que sur le patient et les besoins locaux.

Le Ministère a offert aux médecins une analyse de revenu indiquant en quoi leur revenu changerait s'ils passaient de leur modèle courant à un nouveau modèle :

- Lorsque les groupes de santé familiale ont été mis sur pied en 2003, le Ministère a offert aux médecins exclusivement rémunérés à l'acte une analyse de revenu indiquant les répercussions possibles sur leur revenu annuel s'ils passaient au modèle du groupe de santé familiale.
- À l'instauration des organismes de santé familiale en 2006, le Ministère a offert une analyse de revenu semblable à tous les médecins.

Nous avons remarqué que bon nombre de médecins sont passés du modèle du groupe de santé familiale au modèle de l'organisme de santé familiale, principalement en raison de la rémunération projetée plus élevée : le nombre de médecins participant aux organismes de santé familiale est passé de 308 en 2006-2007 à 5 057 en 2015-2016, tandis que le nombre de médecins participant aux groupes de santé familiale a diminué, passant de 4 337 en 2007-2008 à 2 618 en 2015-2016.

Nous avons par ailleurs relevé ce qui suit :

- Un document de recherche paru en 2015 dans la revue *Health Economics* a conclu que les médecins choisissaient leur mode de rémunération en fonction des caractéristiques de leur pratique. Par exemple, les médecins dont les patients ont des besoins plus complexes étaient moins susceptibles de passer aux modèles de paiement par capitation, tels que l'organisme de santé familiale, où le niveau d'effort plus élevé n'est pas récompensé sur le plan financier.
- Un rapport de 2012 de l'Institut de recherche en services de santé a révélé que les patients de médecins participant à des modèles dans lesquels les paiements par capitation sont élevés, tels que les organismes de santé familiale, provenaient de quartiers plus aisés et avaient un meilleur profil de santé que les patients de médecins participant à des modèles dans lesquels ces paiements sont moins élevés, tels que les groupes de santé familiale.

4.4.2 La mise en oeuvre de la prime d'accès a donné lieu à des paiements en double

Entre 2010-2011 et 2014-2015, le Ministère a dépensé entre 67 et 100 millions de dollars par année sur un incitatif, appelé « prime d'accès », censé assurer la continuité des soins primaires. Cette prime vise à encourager les médecins de famille participant à certains modèles de paiement par capitation, notamment les organismes de santé familiale, à se mettre à la disposition de leurs patients afin d'éviter que ceux-ci s'adressent à des sources externes pour obtenir des soins primaires.

La mise en oeuvre de la prime d'accès est complexe et fonctionne de la façon suivante :

- Les médecins de famille qui participent aux modèles de paiement par capitation reçoivent une prime pouvant atteindre 20 % du paiement par capitation de base.
- Une partie de la prime d'accès du médecin est retenue chaque fois que ses patients

obtiennent des soins primaires d'une source externe, telle qu'une clinique sans rendez-vous, mais non lorsqu'ils obtiennent de tels soins dans un service d'urgence. La somme ainsi retenue correspond au paiement à l'acte que le Ministère fait au médecin externe qui a traité le patient.

- La somme retenue peut correspondre au montant total de la prime.
- Si les patients n'obtiennent pas de soins primaires de sources externes, aucune partie du paiement par capitation de base n'est retenue.

Les patients en Ontario, qu'ils soient ou non inscrits auprès d'un médecin de famille, sont tout à fait libres de se rendre dans une clinique sans rendez-vous ou d'autres établissements pour obtenir des soins de santé. En 2014-2015, presque tous les médecins avaient des patients inscrits qui ont consulté des médecins de famille à l'externe. La somme maximale disponible au titre des primes d'accès, à savoir 207,3 millions de dollars, a donc été réduite de 109 millions de dollars. Les 98,3 millions de dollars restants ont été versés aux médecins sous forme d'incitatif.

Dans certains cas où un patient consulte un médecin autre que celui auprès duquel il est inscrit, le Ministère paie en double des services déjà couverts par les paiements par capitation de base : une première fois au moyen du paiement par capitation au médecin de famille participant au modèle, puis de nouveau au moyen du paiement à l'acte fait à l'autre médecin (par exemple, le médecin de la clinique sans rendez-vous). La raison en est que la somme retenue à titre de pénalité est plafonnée; une fois le plafond atteint, le Ministère se trouve à payer le même service de nouveau. Nous avons remarqué que pour le seul exercice 2014-2015, le Ministère avait payé une somme additionnelle de 15,7 millions dollars au titre des services fournis à des patients qui, au lieu de consulter leur médecin de famille, se sont adressés à un autre médecin. En 2014-2015 et au cours des quatre exercices précédents, le Ministère a ainsi payé en double un montant cumulatif de 76,3 millions de dollars (voir la **figure 14**). Les sommes payées en double ne sont pas recouvrées par le Ministère. Nous avons soulevé le même problème lié aux paiements en double dans la section de notre *Rapport annuel 2011* intitulée **Diversification des modes de financement pour les médecins de famille.**

En 2013, le Ministère a créé un groupe de travail pour faire un examen de principe de la prime d'accès. D'après ce groupe de travail, l'emplacement géographique et la commodité sont les principaux facteurs qui amènent les patients inscrits à obtenir des soins de sources externes. Il a constaté qu'en 2014-2015, les modèles de paiement par capitation qui présentaient les plus hauts taux de consultation à l'externe étaient concentrés dans la région du grand Toronto, les patients dans cette région ayant plus d'options en ce qui a trait aux soins primaires, telles que les cliniques sans rendez-vous, que les patients dans les régions rurales. Le groupe de travail n'a toutefois pas été en mesure d'évaluer adéquatement l'incidence des cliniques sans rendez-vous sur la prime d'accès versée aux médecins,

Figure 14: Paiements en double des services couverts par les paiements par capitation de base, de 2010-2011 à 2014-2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Exercice	Paiement en double (en millions de dollars)
2010-2011	13,8
2011-2012	18,6
2012-2013	15,4
2013-2014	12,8
2014-2015	15,7
Total	**76,3**

Note : Les médecins qui participent aux modèles de paiement par capitation de base élevé, tels que les organismes de santé familiale, peuvent toucher une prime égale à 20 % de leur paiement par capitation de base. Le Ministère retient une partie de cette prime chaque fois que les patients inscrits auprès de ces médecins obtiennent des soins d'une source externe (comme une clinique sans rendez-vous). Le montant de cette retenue est toutefois plafonné de sorte que la part restante du paiement (80 %) demeure intacte. En raison de ce plafonnement, il arrive que le Ministère paie en double des services déjà couverts par le paiement de capitation de base : une première fois au moyen du paiement de capitation de base fait au médecin de famille qui participe au modèle, puis de nouveau au moyen du paiement à l'acte fait au médecin qui a réellement traité le patient (p. ex. le médecin de la clinique sans rendez-vous).

car les données du Ministère ne font pas la distinction entre ces cliniques et d'autres établissements (les cliniques sans rendez-vous ne sont pas tenues de présenter des demandes précisant l'identificateur de groupe).

Nous avons remarqué que la structure du système de paiement des primes semble favoriser les médecins offrant leurs services dans les villes plus petites et les régions rurales. Les visites aux services d'urgence pour le traitement de troubles pouvant être traités dans un établissement de soins primaires sont sans effet sur la prime d'accès des médecins. Nous avons constaté que le nombre de visites aux services d'urgence était sensiblement plus élevé dans les régions rurales et les villes plus petites que dans les grandes régions urbaines. Par exemple, en 2014-2015, quelque 6 000 visites aux services d'urgence ont été effectuées dans une grande région urbaine de 1,4 million d'habitants, tandis que dans les régions rurales ou les villes plus petites de quelque 560 000 habitants, le nombre de ces visites était d'environ 20 000. Cela pourrait être attribuable en partie au fait que les options en matière de soins primaires, telles que les cliniques sans rendez-vous, sont moins nombreuses dans ces régions. Le fait que les visites aux services d'urgence sont sans incidence sur la prime d'accès pourrait être l'une des raisons pour lesquelles les primes versées aux médecins dans les régions rurales ou les villes plus petites sont plus élevées que celles versées aux médecins dans les grandes régions urbaines.

Le groupe de travail du Ministère sur la prime d'accès a formulé une série de recommandations en mai 2014. Toutefois, après la rupture des négociations entre le Ministère et l'Ontario Medical Association, aucune de ces recommandations n'a été mise en oeuvre. Voici certaines des principales recommandations :

- mettre sur pied une équipe consultative de médecins et d'administrateurs pour sensibiliser les médecins et aider les groupes qui éprouvent d'importants problèmes liés à la prime d'accès à cerner les enjeux, et recommander des solutions adaptées aux circonstances de chacun;
- établir de meilleurs rapports afin d'aider les médecins à mieux comprendre pourquoi leurs patients s'adressent à des sources externes (par exemple, leur fournir la liste des principaux utilisateurs de services à l'externe) et présenter des options pouvant les aider à régler le problème;
- examiner l'éventail de services figurant dans certains contrats de paiement par capitation;
- sensibiliser les patients à l'engagement qu'ils prennent, lorsqu'ils signent le formulaire d'inscription, de consulter leur médecin de famille pour obtenir les services qu'il offre;
- recueillir, à l'échelle de la province, des données exhaustives sur l'accès aux services pendant les heures normales, du point de vue des groupes de médecins et des patients.

RECOMMANDATION 7

Pour que la prime d'accès versée en vue d'encourager les médecins de famille appartenant aux modèles de paiement par capitation ait l'effet voulu, et pour éviter qu'elle entraîne le paiement en double de certains services médicaux, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- mettre en oeuvre les recommandations découlant de son examen de principe de la prime d'accès afin de sensibiliser les médecins ciblés, d'améliorer les rapports transmis aux médecins pour qu'ils comprennent mieux l'utilisation par leurs patients des services à l'externe, et de sensibiliser les patients à l'engagement qu'ils prennent lorsqu'ils s'inscrivent auprès de leur médecin de famille;
- restructurer la prime de façon à éviter le paiement en double de services.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et lancera un examen de l'information que le patient reçoit au moment de son inscription et des rapports que le médecin reçoit au sujet de ses patients inscrits qui ont obtenu des services à l'externe. Cet examen aura pour but :

- de préciser la notion d'« inscription » et de renseigner le patient sur l'engagement qu'il prend en signant le formulaire d'inscription;
- de fournir aux médecins des rapports supplémentaires sur les patients qui obtiennent des services à l'externe.

En outre, le Ministère mènera un examen sur la restructuration de la prime d'accès, dans le cadre duquel il se penchera sur les groupes de médecins dont les patients inscrits obtiennent à l'externe un niveau de services dépassant la prime d'accès et les dépenses du Ministère. Dans le cadre de cet examen, le Ministère déterminera s'il y a lieu d'apporter des changements à la somme retenue sur la prime d'accès.

Pour donner suite à ces recommandations, les contrats devront être modifiés. Pour ce faire, le Ministère devra engager avec l'OMA les processus de négociation et de consultation prévus par l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA.

4.4.3 Certains paiements aux médecins de famille participant aux modèles de paiement par capitation auraient pu être économisés

Au fur et à mesure de la renégociation des ententes sur les services de médecin au cours des 15 dernières années, divers paiements et programmes spéciaux ont été ajoutés aux modèles de paiement par capitation. Ces paiements sont calculés selon des barèmes complexes et, dans certains cas, on ne sait plus à quoi ils servent ni s'ils sont toujours utiles et on ne connaît pas les conditions à remplir pour les obtenir. Voici des exemples que nous avons relevés :

- En 2014-2015, 364 millions de dollars ont été versés aux médecins de famille ayant opté pour les modèles de paiement par capitation, aux termes d'un contrat selon lequel le médecin reçoit, en plus du paiement par capitation de base, environ 3 $ par mois pour chaque patient inscrit. Ce paiement a été négocié dans l'Entente sur les services de médecin de 2004. Cependant, il n'est pas clair en quoi ce paiement permet d'améliorer la qualité des soins. Le Ministère a proposé de réduire cette somme lors de ses négociations avec l'OMA sur l'Entente sur les services de médecin de 2014, mais au moment de notre audit les parties n'étaient parvenues à s'entendre et aucun progrès n'avait été réalisé. En 2014-2015 et au cours des quatre exercices précédents, environ 1,7 milliard de dollars ont été versés au titre de ce paiement.
- En 2002, le Ministère a mis en place certaines primes qui sont des paiements ponctuels ayant pour but de compenser le coût associé à l'inscription des patients et d'encourager les médecins à prendre en charge des patients aux besoins complexes qui n'ont pas de médecin de famille. Le Ministère a mis fin à certaines de ces primes en juin 2015 après qu'un examen a révélé que les médecins n'avaient plus besoin d'incitatifs de cette nature et que leur suppression permettrait d'économiser 34,2 millions de dollars en 2015-2016 et 41 millions de dollars en 2016-2017. Si le Ministère avait effectué son examen plus tôt, il aurait pu réaliser davantage d'économies en intégrant ce changement dans les Ententes sur les services de médecin de 2008 ou de 2012.
- En 2002, le Ministère a créé la prime d'encouragement à la gestion des cas de diabète afin d'encourager les médecins de soins primaires à offrir des soins optimaux complets à leurs patients atteints de diabète. Le Ministère n'a évalué la rentabilité de cet incitatif qu'en

2012, lorsqu'une étude menée par l'Institut de recherche en services de santé a révélé que cette prime n'avait mené qu'à des améliorations mineures de la qualité des soins aux personnes diabétiques et que les médecins auxquels elle était versée fournissaient sans doute déjà la plus haute qualité de services à leurs patients diabétiques. Le Ministère a fini par modifier les critères de versement de cette prime en septembre 2015, estimant que les changements se traduiraient par des économies de huit millions de dollars annuellement.

4.4.4 Les paiements par capitation de base ne servent peut-être pas aux fins prévues

Modificateurs de paiement par capitation de base versés en trop

Les paiements par capitation de base servent à régler le coût des soins primaires en fonction de l'âge et du sexe des patients. Toutefois, le Ministère constate que les paiements établis en fonction de ces facteurs ne tiennent pas compte adéquatement de la variation des besoins en soins des patients, et que le système actuel ne tient pas compte du temps et des ressources nécessaires pour soigner les patients ayant des problèmes de santé complexes. Si le Ministère a tenté de régler ce problème, la mise en œuvre de ses plus récents efforts à ce chapitre laisse à désirer.

En janvier 2014, le Ministère a versé 40 millions de dollars à titre de modificateur de paiement provisoire aux médecins participant aux modèles de paiement par capitation qui avaient inscrit des patients ayant de grands besoins. De cette somme, 17,4 millions de dollars ont été versés à environ 3 400 médecins participant aux modèles de paiement par capitation qui sont rémunérés selon la formule des paiements à l'acte bonifiés. Ces médecins recevaient donc déjà une rémunération pour le traitement de patients ayant de grands besoins et n'auraient pas dû recevoir cette somme. Or, même si ces paiements de 17,4 millions de dollars n'étaient pas justifiés, le Ministère a accepté de les maintenir lors de ses négociations avec l'Ontario Medical Association en 2012. Il nous a toutefois informés de son intention de limiter ce modificateur de paiement aux médecins auxquels il était initialement destiné, mais la mise en oeuvre de cette mesure est suspendue depuis le 31 mars 2014, date de la rupture des négociations sur l'entente sur les services de médecin entre le Ministère et l'Ontario Medical Association.

Certains patients inscrits n'ont jamais consulté leur médecin de famille

Le Ministère verse des paiements par capitation de base aux organismes de santé familiale selon l'hypothèse que les médecins de famille membres fournissent réellement des services médicaux aux patients qu'ils inscrivent. Or, en 2014-2015, des 5,4 millions de patients inscrits auprès de ces organismes, 1,78 million (soit 33 %) n'avaient pas consulté leur médecin. Nous avons estimé que ces médecins ont néanmoins reçu un total de 243 millions de dollars simplement pour avoir inscrits ces patients. Notons que les personnes les moins susceptibles de consulter leur médecin de famille sont les hommes âgés entre 20 et 29 ans.

Nous avons soulevé la même préoccupation dans notre *Rapport annuel 2011*. Le Ministère nous avait alors expliqué que le paiement par capitation étant fondé sur le niveau moyen des services de médecin utilisés par les personnes de même âge et sexe, il était prévu que les paiements relatifs aux patients qui consultent rarement, voire jamais, leur médecin soient compensés par ceux des patients qui exigent un niveau élevé de soins. Le Ministère n'a toutefois pas été en mesure de donner des indications à l'appui de ce principe et donc d'établir si ses paiements par capitation sont justifiés.

RECOMMANDATION 8

Pour que les modèles de paiement par capitation soient plus rentables et que les paiements par capitation, les primes et les incitatifs servent

aux fins prévues, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- verser des paiements par capitation, des primes et des incitatifs seulement s'il est justifié de le faire, preuves à l'appui;
- recenser périodiquement le nombre de patients qui ne consultent pas le médecin de famille auprès duquel ils sont inscrits, et déterminer s'il est raisonnable de continuer de verser aux médecins le plein montant des paiements par capitation de base pour ces patients.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille cette recommandation favorablement et reconnaît que les paiements par capitation, les primes et les incitatifs ne devraient être versés que lorsqu'ils sont appuyés par des données probantes. Le Ministère s'engage à effectuer un examen du taux de capitation, dans le cadre duquel il évaluera les services de base que fournissent aux patients les médecins qui touchent un paiement par capitation de base. Pour ajuster le taux de capitation, les primes et les incitatifs, le Ministère devra engager avec l'OMA les processus de consultation et de négociation prévus par l'Accord sur les droits de représentation de l'OMA.

Rappelons que le taux de capitation est établi par rapport à l'ensemble des patients, qu'ils reçoivent ou non des services. Il est fondé sur l'hypothèse qu'au cours d'une année donnée, certains patients consulteront leur médecin beaucoup plus souvent que la moyenne et d'autres ne le consulteront pas du tout. Le Ministère examinera la méthodologie de rémunération par capitation d'autres administrations.

4.5 Faible surveillance des paiements à l'acte faits aux médecins

4.5.1 Le Ministère ne fait pas d'enquête sur de nombreux cas de facturation comportant des anomalies

La facturation à l'acte est toujours largement utilisée par les spécialistes et de nombreux médecins de famille pour facturer les services non couverts par la formule de paiement par capitation de base. (Comme nous l'avons indiqué à la **section 2.3**, en 2015-2016, des 11,59 milliards de dollars versés aux médecins en Ontario, quelque 6,33 milliards de dollars, soit 55 %, ont été versés principalement aux spécialistes rémunérés à l'acte.) La facturation à l'acte se fait selon le principe d'intégrité, car les médecins sont responsables de s'assurer que les demandes de paiement qu'ils présentent sont conformes au barème des prestations du RASO. Le Ministère a par ailleurs mis sur pied une Unité de responsabilisation en matière de paiements qui est chargée d'examiner les demandes de paiement des médecins pour en assurer le bien-fondé. Cette unité renseigne les médecins sur le processus de soumission des demandes de paiement et prend les mesures nécessaires pour recouvrer les paiements en trop faits par suite d'erreurs dans les demandes de paiement.

Le Ministère analyse les demandes lors d'examens après paiement pour déterminer si elles sont conformes au barème des prestations et ont été soumises comme il se doit. Il y a deux types d'examens après paiement : l'examen réactif et l'examen proactif.

L'examen réactif permet au Ministère de donner suite aux plaintes du public de manière adéquate

Dans le cadre de l'examen réactif, le Ministère se penche sur le cas de médecins ayant fait l'objet d'une plainte du public ou d'un autre médecin, ou ayant administré un traitement mis en doute

sur la base de lettres de vérification que le Ministère envoie à des patients choisis au hasard. La **figure 15** montre le nombre d'examens réactifs effectués depuis 2011-2012 ainsi que leurs résultats. Plus récemment, en 2015-2016, le Ministère a entrepris de recouvrer environ 243 000 $ auprès de 14 médecins.

L'examen proactif permet au Ministère de relever certaines anomalies dans les factures

Dans le cadre des examens proactifs, le Ministère identifie certains médecins dont les factures comportent des anomalies en faisant une analyse statistique de leurs factures et en examinant leur profil. La **figure 16** montre le nombre de médecins ainsi identifiés entre 2011 et 2015, de même que les résultats. Bien que le Ministère soit en mesure de déceler les anomalies et les cas non conformes, il a expliqué que de nombreux cas ne faisaient pas l'objet d'enquête en raison du temps et des efforts considérables que cela requiert. Depuis le début de 2013, le Ministère ne s'emploie pas activement à recouvrer les paiements en trop; il a recouvré environ 19 700 $ en 2014 et rien du tout en 2013 et 2015. Pour en savoir plus, veuillez consulter la section 4.5.3, intitulée Le Ministère ne dispose pas de mécanismes d'exécution efficaces pour recouvrer les paiements indus auprès de médecins.

Nous avons remarqué que, au moment de notre audit, le Ministère avait déterminé que plus de 500 médecins ont facturé chacun plus d'un million de dollars au RASO en 2014-2015, et qu'il en avait sélectionné 12 qui feraient l'objet d'une analyse plus poussée, compte tenu des ressources disponibles. Le Ministère soupçonnait que certaines de ces factures pouvaient être injustifiées pour les raisons suivantes, entre autres : prestation de services médicalement inutiles; paiements visant des services non fournis; ou non-respect de la norme de soins. Par exemple :

- Un ophtalmologiste a facturé 6,6 millions de dollars en 2014-2015. La majorité des factures de ce médecin visaient des procédures au laser, effectuées en moyenne sept fois par patient au cours de l'année. Ce médecin a également facturé à la province pour environ 1,4 million de dollars de tests diagnostiques. Les tests diagnostiques prescrits par les ophtalmologistes figurent sur la liste des examens et traitements sur lesquels il y a lieu de s'interroger selon la campagne nationale Choisir avec soin aux États-Unis et au Canada. Cette campagne vise à encourager les médecins et les patients à engager un dialogue au sujet des tests, des traitements et des procédures.
- Un cardiologue a facturé 2,5 millions de dollars en 2014-2015. Ce médecin a fourni

Figure 15: Nombre d'examens réactifs du Ministère et résultats, de 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Exercice	Nbre de médecins faisant l'objet d'un examen par suite d'une plainte	Aucun problème décelé par suite de l'examen[1]	Médecin informé des bonnes pratiques de facturation ou orienté vers d'autres entités[2]	Nbre de médecins auprès desquels des paiements ont été recouvrés	Somme en voie de recouvrement ($)
2011-2012	746	543	178	25	422 500
2012-2013	699	470	202	27	758 700
2013-2014	302	178	117	7	218 800
2014-2015	178	94	79	5	258 400
2015-2016	82	19	49	14	243 000

1. Bon nombre de plaintes ont été jugées non fondées.
2. D'autres services au sein du Ministère et le Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

Figure 16: Résultats des examens proactifs du Ministère, 2011-2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Année civile	Nbre de médecins dont les factures comportent des anomalies	Nbre de médecins auprès desquels des paiements en trop ont été recouvrés	Somme en voie de recouvrement ($)
2011	251	243	1 065 500
2012	356	184	1 837 000
2013	38	0	0
2014	221	1	19 700
2015	62	0	0

plus de 68 000 services au cours de l'année, soit plus de six fois le nombre de services fournis en moyenne par les cardiologues. Une grande part des services facturés par ce médecin visaient des échocardiogrammes, des tests de Holter, des épreuves d'effort et des consultations. Les échocardiogrammes et les épreuves d'effort sont largement reconnus par la communauté médicale comme étant à risque de surutilisation par les cardiologues, comme l'indique la campagne Choisir avec soin Canada.

Il est important de rappeler que la question de savoir si un service est médicalement nécessaire requiert l'exercice d'un jugement professionnel important.

Le Ministère ne fait pas d'enquête sur bon nombre d'autres anomalies en matière de facturation

Il ressort de notre examen de données plus récentes que les tendances en matière de facturation d'au moins 648 spécialistes comportent des anomalies par comparaison à la fourchette prévue de jours facturés et de services, par catégorie de spécialité, pour l'exercice 2015-2016. La **figure 17** montre le nombre de spécialistes dont le nombre de jours facturés et de services se situe en dehors de cette fourchette.

La norme ou le nombre prévu de jours facturés annuellement et le nombre prévu de services annuels varient selon la nature du travail du spécialiste. Par exemple, le spécialiste qui effectue des procédures diagnostiques, comme le radiodiagnosticien, facture habituellement entre 183 et 235 jours annuellement, et le nombre de services diagnostiques annuels prévus se situe entre 5 366 et 10 266. Les 648 spécialistes que nous avons cernés ont facturé un nombre de jours qui excède la limite supérieure de la fourchette, comme l'indique la **figure 17**. De ces 648 spécialistes, 406 avaient fourni un nombre de services plus élevé que la limite supérieure de la fourchette prévue.

Nous avons remarqué, en particulier, que neuf spécialistes ont travaillé plus de 360 jours au cours de l'année et que six d'entre eux ont travaillé 366 jours (2016 étant une année bissextile).

- Un pneumologue a travaillé 361 jours en 2015-2016 et a facturé 1,3 million de dollars à la province, soit 4,9 fois la limite supérieure prévue pour les médecins de la même catégorie de facturation (spécialistes non procéduraux). Ce spécialiste a fourni près de 12 400 services au cours de cette année, soit 3,9 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.
- Un cardiologue a travaillé 354 jours en 2015-2016 et a facturé à la province 1,8 million de dollars, soit trois fois la limite supérieure prévue pour les médecins de la même catégorie de facturation (spécialistes procéduraux). Ce spécialiste a fourni plus de 13 200 services au cours de cette année, soit 2,4 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.
- Un radiodiagnosticien a travaillé 313 jours en 2015-2016 et a facturé à la province 1,7 million de dollars, soit 2,8 fois la limite supérieure prévue pour les médecins de la

Figure 17: Nombre de spécialistes dont le nombre de jours facturés et de services dépasse la limite supérieure de la fourchette prévue, par catégorie de spécialité, 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Nbre de jours facturés		Nbre de services	
Catégorie de spécialité	Fourchette annuelle prévue[1]	Nbre de spécialistes dépassant la limite supérieure de la fourchette	Fourchette annuelle prévue[1]	Nbre de spécialistes dépassant la limite supérieure de la fourchette
Diagnostique[2]	183-235	58	5 366-10 226	45 sur 58
Procédurale[3]	199-239	44	3 135-5 497	30 sur 44
Non-procédurale[4]	148-190	221	1 720-3 176	154 sur 221
Chirurgicale[5]	185-225	196	2 603-4 253	98 sur 196
Fondée sur le temps[6]	148-184	129	809-1 543	79 sur 129
Total		**648[7]**		**406 sur 648**

1. La fourchette prévue est calculée en fonction d'un écart-type de 0,25 de part et d'autre de la médiane établie, selon les facturations réelles des médecins pour 2015-2016.
2. Comprend des spécialistes tels que les pathologistes et les radiodiagnosticiens.
3. Comprend des spécialistes tels que les néphrologues et les cardiologues.
4. Comprend des spécialistes tels que les gériatres et les pneumologues.
5. Comprend des spécialistes tels que les neurochirurgiens, les chirurgiens généralistes et les ophtalmologistes.
6. Comprend des spécialistes tels que les psychiatres et les anesthésiologistes.
7. Les 648 spécialistes font partie d'un groupe plus large de 1 129 spécialistes qui, d'après leurs données de facturation, se situent en dehors de la fourchette annuelle prévue en ce qui a trait à trois des quatre indicateurs suivants : nombre de jours travaillés, nombre de consultations de patients, nombre de patients distincts traités et sommes facturées.

même catégorie de facturation (spécialistes en diagnostic). Ce spécialiste a fourni plus de 57 400 services diagnostiques au cours de cette année, soit 5,6 fois la limite supérieure de la fourchette prévue pour les médecins de cette catégorie de facturation.

Au moment de notre audit, le ministère n'avait pas commencé à examiner les anomalies que nous avons relevées.

Le barème des prestations du Ministère pourrait favoriser la facturation stratégique

Nous avons également remarqué que la facturation de montants bruts aussi élevés est essentiellement rendue possible par le barème des prestations du RASO, qui prévoit de tarifs élevés pour le temps consacré aux procédures. Cette observation est conforme à notre constatation, exposée à la **section 4.3.2**, selon laquelle les médecins qui facturent les sommes les plus élevées peuvent soit facturer un volume extrêmement élevé de services rémunérés à un taux relativement faible (comme les radiodiagnosticiens), soit facturer un volume modérément élevé de services rémunérés à un taux relativement élevé (comme les chirurgiens vasculaires et les ophtalmologistes). Le barème des prestations pourrait donc inciter certains médecins à faire des consultations et à fournir des services médicaux de façon stratégique afin de maximiser leur rémunération. (Voir aussi la **section 4.6**, où nous abordons la question de l'utilisation des services de soins de santé.)

RECOMMANDATION 9

Afin de s'assurer que les dépenses en soins de santé servent seulement à régler des procédures qui sont médicalement nécessaires, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec les professionnels de la santé compétents pour :

- établir, pour chaque spécialité, des normes et des lignes directrices fondées sur des données probantes afin de s'assurer que tous les tests et procédures administrés sont médicalement nécessaires;
- mieux sensibiliser les patients aux procédures courantes qui ne sont pas fondées sur des données probantes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et envisagera de faire appel à des experts médicaux pour examiner les diagnostics.

Par ailleurs, Qualité des services de santé Ontario (QSSO) a récemment lancé un programme sur les normes de qualité, qui vise à réduire les écarts constatés dans la pratique en Ontario et à accroître la qualité des soins. Pour ce faire, QSSO élabore des normes adaptées à l'état de santé des patients qui reposent sur des pratiques exemplaires fondées sur des données probantes, mises en œuvre dans les établissements de soins de santé pertinents. Les cliniciens s'appuient sur ces normes de qualité pour déterminer les meilleurs chemins d'accès aux soins tout au long du continuum de soins. En outre, ces normes comprennent des recommandations adaptées aux procédures diagnostiques et aux modalités de traitement. Elles comprennent également un guide clair et concis qui a pour but d'aider les patients et les fournisseurs de soins à comprendre ce en quoi les soins devraient consister, de favoriser le dialogue entre les cliniciens et les patients, et de veiller à ce que l'information soit à la fois cohérente et exacte lorsqu'elle est communiquée aux patients et aux fournisseurs de soins, et échangée au sein de l'équipe de soins interprofessionnelle.

QSSO soutient les efforts du programme Choisir avec soin Canada (CSC), qui vise à aider les cliniciens et les patients à amorcer un dialogue au sujet des tests, des traitements et des procédures. À cette fin, CSC a établi plus de 180 listes d'examens et de traitements sur lesquels les cliniciens et les patients devraient s'interroger.

4.5.2 Le Ministère n'a pas de fonction d'inspecteur depuis 2005

En 2005, le Ministère a changé radicalement la façon dont il vérifie les paiements faits aux médecins. Ce changement a fait suite à un rapport établi à la demande du gouvernement en 2004 par un juge à la retraite de la Cour suprême du Canada, l'honorable Peter deCarteret Cory (le rapport Cory). Le juge Cory a examiné le processus de vérification des factures des médecins qui était en vigueur au Ministère, et a recommandé des changements. À cette époque, le Ministère embauchait, par l'entremise du Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario, des inspecteurs vérificateurs qui examinaient sur place les dossiers médicaux des médecins, interviewaient les médecins et faisaient des observations sur leur pratique. Les médecins étaient d'avis que ce processus d'inspection était inéquitable.

Dans son rapport déposé le 21 avril 2005, le juge Cory a conclu que le processus de vérification du Ministère avait un effet débilitant et dévastateur sur les médecins ontariens et leur famille. Le rapport Cory contenait 118 recommandations portant sur l'établissement d'un nouveau processus de vérification des soins médicaux. Dans sa présentation au Conseil du Trésor, le Ministère proposait de mettre en oeuvre 60 des 118 recommandations telles que formulées dans le rapport, d'en mettre en oeuvre 33 autres en leur apportant des modifications, et de mettre de côté les 25 recommandations restantes. Des 25 recommandations non mises en oeuvre, 22 portaient sur la fonction d'inspecteur, qui consiste à confier à des inspecteurs le pouvoir d'examiner les dossiers médicaux sur place, d'interviewer les médecins et de formuler des observations sur la pratique du médecin. À l'heure actuelle, le Ministère confie le processus de vérification, non pas à des inspecteurs, mais à des conseillers

médicaux qui examinent les dossiers médicaux hors site après en avoir reçu copie des médecins.

Comme nous l'expliquons dans la **section 4.5.3**, le fait de ne pas avoir de fonction d'inspecteur a limité la capacité du Ministère de recouvrer les paiements indus. Nous avons constaté que la Colombie-Britannique et l'Alberta effectuent toutes deux, au besoin, des inspections sur place dans le cadre de leur processus de vérification de la facturation des médecins.

Notre sondage auprès des médecins a donné des résultats mitigés lorsque nous avons demandé si le processus de surveillance et de vérification des paiements faits aux médecins en vertu du RASO était adéquat. Si 33 % des médecins sondés ont répondu par l'affirmative, 28 % ont répondu par la négative et 39 % ont dit ne pas savoir ou ne pas avoir d'opinion. Certains médecins ont mentionné qu'il était nécessaire d'en faire plus pour décourager les pratiques de facturation inappropriées. D'autres ont suggéré que le Ministère devrait en dire plus sur les vérifications qu'il effectue et faire rapport des résultats. Quelques autres médecins ont indiqué que le Ministère devrait montrer aux médecins, tant nouveaux que chevronnés, comment facturer leurs services de façon adéquate.

4.5.3 Le Ministère ne dispose pas de mécanismes d'exécution efficaces pour recouvrer les paiements indus auprès de médecins

Le processus en vigueur au Ministère pour le recouvrement des paiements indus (voir la **figure 18**) est inefficace, long et exigeant en ressources. Selon ce processus, il incombe au Ministère de prouver que le médecin est fautif, et non au médecin de prouver qu'il n'a pas commis de faute. Le processus d'examen et de recouvrement diffère de l'approche adoptée par l'Agence du revenu du Canada, où il revient au contribuable de prouver qu'il n'a commis aucune faute.

Depuis que le Ministère a changé son processus de vérification des paiements faits aux médecins dans la foulée du rapport Cory, il s'emploie davantage à sensibiliser les médecins sur les meilleures pratiques en matière de facturation, mais ne s'attarde pas assez au recouvrement des paiements en trop. À moins que le médecin n'accepte de son propre chef de rembourser le trop-payé, il est très difficile de recouvrer les paiements indus. La raison en est que les modifications législatives adoptées par suite du rapport Cory ne permettent au Ministère d'exiger le remboursement du trop-payé ou la rectification d'une demande de paiement erronée que s'il obtient une ordonnance de la Commission de révision des paiements effectués aux médecins (la Commission). Cette commission, créée à la suite du rapport Cory, est chargée de mener des examens indépendants dans le but de régler des différends en matière de facturation entre le Ministère et les médecins, afin de rendre le processus plus équitable et plus transparent pour les médecins. Nous avons constaté que l'Alberta et la Colombie-Britannique ont toutes deux la capacité d'exiger le remboursement d'un trop-payé sans avoir à obtenir une ordonnance d'une commission semblable. Notons qu'il est rare que le Ministère renvoie un cas à la Commission. En effet, depuis la création de la Commission en 2010, seulement cinq cas ont donné lieu à des audiences formelles. Des paiements indus n'ont donc pas été recouvrés par le Ministère, comme nous l'expliquons dans la section suivante.

Des paiements indus n'ont pas été recouvrés

Nous avons pris connaissance de nombreux cas où le Ministère, bien qu'il ait pu prouver que certaines factures n'étaient pas justifiées, n'a pas fait d'effort pour recouvrer les paiements en trop auprès des médecins. Par exemple :

- Par suite d'un examen proactif effectué en 2014, le Ministère a constaté qu'un spécialiste facturait un code d'acte auquel il n'était pas admissible. La somme pouvant être payée en trop était de l'ordre de 77 000 $ en 2010-2011 et de 59 000 $ en 2011-2012. Malgré que le spécialiste ait fourni une explication

Figure 18 : Processus d'examen de la facturation à l'acte du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Contexte

Pour assurer la rapidité des paiements, les demandes de paiement à l'acte que les médecins présentent au Ministère sont réglées selon le principe d'intégrité après avoir été traitées par ordinateur. D'après le Ministère, ces vérifications informatisées initiales et le paiement qui en résulte ne signifient pas nécessairement que toutes les exigences de paiement ont été respectées, car le barème des prestations est complexe et certaines factures doivent être évaluées. Un faible pourcentage des demandes de paiement (environ 1 %) portant sur des chirurgies complexes sont examinées manuellement avant d'être réglées. Puisqu'il n'est pas rentable d'examiner chacune des quelque 184 millions de demandes de paiement présentées annuellement avant de les régler, le Ministère procède à des examens après paiement de demandes sélectionnées.

Première étape

Les problèmes de facturation sont relevés lors d'examens réactifs ou proactifs. L'examen réactif porte sur les pratiques de facturation d'un médecin ou d'un groupe de médecins et fait suite à des problèmes ou des plaintes visant ce médecin ou ce groupe en particulier. L'examen proactif permet de déceler les factures comportant des anomalies grâce à l'analyse statistique des factures et à l'examen du profil des médecins.

Deuxième étape

Le Ministère envoie une lettre aux médecins pour les informer des bonnes pratiques de facturation. Il leur fait part du problème et les encourage à soumettre une explication par écrit.

Le médecin fournit une explication que le Ministère juge satisfaisante ou il rembourse le trop-payé de son propre chef.

Le problème est résolu.

Le médecin fournit une explication que le Ministère juge insatisfaisante

Le Ministère envoie au médecin un avis formel (appelé « avis initial ») selon lequel une ou plusieurs des demandes de paiement sont injustifiées. Le médecin peut fournir au Ministère, dans un délai de 20 jours, des renseignements supplémentaires qui permettront de déterminer si la ou les demandes sont justifiées.

Dernier avis

Si, après avoir examiné les renseignements supplémentaires, le Ministère est toujours d'avis que les demandes de paiement sont injustifiées, il avise le médecin que son cas pourrait être soumis à la Commission de révision des paiements faits aux médecins s'il continue de présenter des factures erronées. Le médecin peut également demander une audience auprès de la Commission à ce moment.

Commission de révision des paiements faits aux médecins

Une fois le dernier avis envoyé au médecin, le Ministère peut renvoyer le cas à la Commission. La Commission est un organisme de décision indépendant chargé de tenir des audiences dans le but de régler les différends relatifs à la facturation entre les médecins et le Ministère. Au terme de l'audience, la Commission peut ordonner au médecin de rembourser le Ministère si elle juge qu'il a reçu un paiement en trop, ou ordonner au Ministère de faire un paiement au médecin si elle juge qu'il n'a pas reçu la somme qui lui est due.

Troisième étape

Si le médecin n'est pas d'accord avec la décision de la Commission de révision des paiements faits aux médecins, il peut interjeter appel devant la Cour divisionnaire de l'Ontario.

inacceptable de la somme facturée au Ministère, celui-ci n'a pas tenté de recouvrer le trop-payé. Nous avons par ailleurs constaté que ce médecin continue de présenter des factures erronées. En effet, entre septembre 2014 (date à laquelle le Ministère a pris connaissance de la pratique inappropriée) et mai 2016 (moment de notre audit), le spécialiste a facturé ce code d'acte plus 380 fois, pour un total d'environ 121 700 $. Lorsque nous avons signalé cette situation au Ministère, il nous a assuré qu'il ferait un suivi auprès de ce spécialiste.

- Dans le cadre du même examen proactif, le Ministère a constaté qu'un autre spécialiste facturait erronément ses services et avait reçu des paiements en trop de 19 700 $. Le spécialiste a remboursé cette somme au Ministère de son propre chef. Toutefois, nous avons remarqué que le Ministère n'a pas tenté de recouvrer d'autres sommes inappropriées facturées par ce médecin et le groupe de 28 autres spécialistes dont il est membre. Nous avons estimé qu'environ 115 000 $ ont ainsi été payés en trop au cours de la période allant du 1er avril 2012 au 31 mars 2016.
- Le Ministère a reconnu qu'un code d'acte en particulier est systématiquement mal facturé par d'autres spécialistes, et qu'il envisageait de mettre cette question à l'ordre du jour de futures séances d'information à l'intention des médecins. Nous avons repéré 371 autres spécialistes (en plus du groupe de 29 spécialistes mentionné ci-dessus) qui facturent ce code d'acte de façon erronée, et nous avons estimé qu'entre le 1er avril 2012 et le 31 mars 2016, une somme d'environ 2,44 millions de dollars a été versée en trop. Cependant, le Ministère n'avait pas l'intention de prendre des mesures en vue de recouvrer ces paiements en trop, estimant ne pas disposer des ressources nécessaires.

4.5.4 Le Ministère ne fait plus de suivi à l'égard de tous les médecins ayant présenté des factures inappropriées

Étant donné que le Ministère s'efforce de former les médecins aux bonnes pratiques de facturation et les enjoint de corriger leurs factures à venir, nous nous attendions à ce qu'un processus de surveillance continue soit en place pour veiller à ce que les médecins dont les pratiques de facturation sont problématiques changent leur façon de faire. Or, nous avons constaté que le Ministère ne fait pas de suivi auprès de tous ces médecins. Avant décembre 2014, le Ministère faisait un suivi d'environ six mois après l'envoi d'une lettre enjoignant les médecins de corriger leurs pratiques de facturation. Le Ministère a décidé de mettre fin à ce processus de suivi automatique en décembre 2014 et de le remplacer par un processus au cas par cas, ayant conclu, à la suite d'un examen, que la plupart des médecins suivaient les instructions du Ministère et qu'une surveillance plus poussée n'était pas nécessaire dans tous les cas. Or, nous avons constaté que l'examen ayant mené à cette décision était déficient : dans notre analyse de 34 médecins ayant facturé leurs services de façon inappropriée, 21 avaient des antécédents de facturation erronée, dont huit pour le même problème.

RECOMMANDATION 10

Afin de renforcer le processus de surveillance des paiements à l'acte faits aux médecins et de veiller à ce que les fonds publics soient entièrement recouvrés en cas de facturation inappropriée, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- évaluer les coûts et les avantages liés à la modification du processus d'examen de la facturation à l'acte et rétablir la fonction d'inspecteur pour surveiller les pratiques de facturation des médecins;
- surveiller la facturation de façon efficace et s'assurer que les médecins corrigent leurs pratiques erronées en temps opportun;

- établir un mécanisme efficace de recouvrement des paiements en trop faits aux médecins, sur confirmation d'une pratique de facturation inappropriée;
- simplifier le processus d'examen et de sensibilisation relatif à la facturation des services de médecin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations concernant la nécessité de renforcer sa capacité à surveiller les paiements faits aux médecins et à recouvrer les fonds publics versés en règlement de demandes de paiement erronées. Ces recommandations appuient l'engagement du Ministère à protéger la viabilité du système ontarien de soins de santé.

Le Ministère s'engage :

- à envisager de rétablir la fonction d'inspecteur pour surveiller la facturation des médecins;
- à examiner la politique en vigueur et à formuler des recommandations au besoin;
- à examiner le processus de responsabilisation des médecins en matière de facturation;
- à accroître sa capacité de surveillance et à veiller à ce que les médecins corrigent leurs pratiques de facturation erronées en temps opportun;
- à établir un mécanisme efficace pour le recouvrement des paiements en trop faits aux médecins lorsque les pratiques de facturation erronées sont confirmées au moyen d'un processus simplifié d'examen et de sensibilisation.

La mise en oeuvre de ces éléments nécessitera des ressources additionnelles, des changements aux politiques et des modifications législatives.

4.6 Le Ministère éprouve de la difficulté à gérer les services de soins de santé facturés selon le modèle de paiement à l'acte

Le taux d'utilisation sert à mesurer l'utilisation par la population des services de soins de santé qui lui sont offerts. Dans le cadre du modèle de paiement à l'acte, le taux d'utilisation est important, car un volume de services plus élevé se traduit par des coûts plus élevés en soins de santé. Au 31 décembre 2015, les plus récentes données disponibles du Ministère indiquaient que l'utilisation des services rémunérés à l'acte augmentait annuellement de 3,3 %, ce qui est supérieur au taux de croissance annuel des dépenses de 1,25 % (voir la **figure 19**).

Étant donné que l'utilisation est difficile à prévoir, les dépenses en soins de santé sont difficiles à gérer, particulièrement selon le modèle de paiement à l'acte. De nombreux facteurs influent sur le taux d'utilisation des soins de santé. Par exemple, lorsque les progrès technologiques facilitent et accélèrent la prestation de services, le volume de services augmente. L'attitude et les attentes des patients ont également une incidence sur le volume des services fournis par les médecins.

Toutefois, dans un système de soins de santé financé par les fonds publics, la décision de fournir un service doit reposer sur le principe de la nécessité médicale. La question de savoir si un test ou une procédure est médicalement nécessaire requiert l'exercice d'un jugement professionnel. Il existe par ailleurs de nombreuses études médicales

Figure 19: Pourcentage de changement des paiements à l'acte totaux, selon le volume, de 2010-2011 à 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016*
% d'augmentation	2,8	3,7	1,5	3,0	4,6	3,3

* Cumul annuel jusqu'au 31 décembre 2015.

Chapitre 3 • Section 3.11

fondées sur des données probantes qui portent sur les traitements qui n'améliorent pas les résultats obtenus par les patients. On trouve sur le site Web Choisir avec soin Canada une liste de plus de 175 tests et procédures qui ne sont pas nécessaires dans certaines circonstances. En voici des exemples :

- une tomodensitométrie de la tête chez les adultes et les enfants ayant subi un traumatisme crânien mineur;
- un électrocardiogramme chez les personnes asymptomatiques qui subissent une chirurgie non cardiaque à faible risque;
- des antibiotiques chez les adultes et les enfants atteints d'un mal de gorge sans complications.

On peut limiter les coûts des soins de santé liés au modèle de paiement à l'acte notamment par la gestion de l'utilisation, qui consiste à tenter d'exercer une influence sur le volume des services fournis par les médecins – souvent grâce à une meilleure sensibilisation des patients.

Au cours des dernières années, la gestion de l'utilisation et les efforts pour réduire la prestation de services médicalement inutiles ont permis au Ministère de réaliser certaines économies. Toutefois, les économies réelles découlant de ces initiatives sont beaucoup moins importantes que prévu. Voici des exemples que nous avons relevés :

- Le Ministère prévoyait réaliser des économies de 26,7 millions de dollars pour 2013-2014 en réduisant le nombre d'évaluations de suivi après un cancer colorectal, conformément aux lignes directrices d'Action Cancer Ontario sur la fréquence des évaluations de suivi. Les économies réelles se sont élevées à 8,8 millions de dollars, soit 17,9 millions de dollars de moins que l'objectif initial.
- Le Ministère prévoyait réaliser des économies de 29 millions de dollars pour 2013-2014 en éliminant les examens physiques annuels chez les adultes en santé âgés de 18 à 64 ans. Les économies réelles se sont élevées à 19,3 millions de dollars, soit 9,7 millions de dollars de moins que l'objectif initial. En janvier 2013, le Ministère a remplacé l'examen physique annuel par un bilan de santé annuel, car il a été démontré que l'examen physique annuel ne permet pas de déceler les maladies cachées chez les personnes en santé. Si le médecin estime qu'un examen médical est indiqué, comme dans le cas des patients ayant une maladie chronique, l'examen physique complet est toujours assuré par le RASO.

En raison de ses difficultés à limiter les coûts associés au modèle de paiement à l'acte, le Ministère a procédé en 2015 à une réduction générale des paiements faits aux médecins, ce qui n'est pas une façon idéale ou durable de limiter les coûts, comme nous l'indiquons dans la section suivante.

4.6.1 À défaut d'entente, le Ministère a réduit la rémunération des médecins de 4,45 % sans justification fondée sur des données probantes

L'Entente sur les services de médecin entre le Ministère et l'OMA a expiré le 31 mars 2014; depuis, aucune entente n'est en place. Vu que les parties ne sont pas parvenues à s'entendre, mais que le Ministère jugeait nécessaire de limiter les coûts, il a procédé à une réduction générale des paiements faits aux médecins à deux occasions en 2015. Ces réductions s'ajoutaient à la réduction de 0,5 % convenue en avril 2013; les tarifs de la rémunération à l'acte ont ainsi été réduits au total de 4,45 %. Pour ce qui est des médecins touchant des paiements de plus d'un million de dollars, le Ministère voulait réduire la part excédant le premier million d'un autre 1 %. (L'**annexe 1** présente un résumé des changements apportés aux tarifs depuis 2004.)

Toutefois, ces réductions générales ne reposaient sur aucune donnée probante et, dans certains cas, ont eu une incidence disproportionnée sur les médecins touchant une rémunération moins élevée que d'autres.

Selon la *Loi sur l'assurance-santé*, le Ministère est tenu de créer un comité chargé de fournir des

conseils et de formuler des recommandations opportunes et appropriées pour modifier le barème des tarifs et autres programmes de paiement, de manière à tenir compte des pratiques actuelles en médecine et à répondre aux besoins du système de soins de santé. Ce comité a également pour tâche de continuer d'assurer l'alignement des tarifs par rapport à l'innovation, à l'accès, à l'intégration et à la compétitivité. Par exemple, il y a 10 ans, la chirurgie de la cataracte prenait environ une heure et coûtait 516 $. De nos jours, grâce aux progrès technologiques, cette procédure est beaucoup plus facile à effectuer et ne prend que 15 minutes. Les honoraires ont donc été ramenés à 442 $ en septembre 2011, par suite d'un examen du comité.

Nous avons noté que le Comité de paiement des services médicaux (le Comité) a été établi dans le cadre de l'Entente de 2004 sur les services de médecin et qu'il a rempli sa fonction jusqu'au 31 mars 2014, date d'expiration de la plus récente entente. En l'absence d'entente entre le Ministère et l'OMA, la collaboration nécessaire au processus d'ajustement des tarifs est limitée.

La majorité des médecins ayant répondu à notre sondage (soit 83 %) étaient d'avis que le processus de négociation en cours entre le Ministère et l'OMA n'est ni productif ni viable. Seule une faible proportion des médecins, soit 7 %, était d'avis contraire, tandis que les 10 % restants ne savaient pas ou n'avaient pas d'opinion. Plusieurs médecins ont précisé que le processus de négociation en cours devait être plus équilibré et non unilatéral.

Un grand nombre de médecins qui ont répondu à notre sondage ont souligné que ce sont les besoins des patients qui déterminent le coût des soins de santé. Plusieurs médecins ont suggéré que la responsabilisation des patients permettrait d'éviter la prestation de services ou de procédures inutiles et la facturation en double.

RECOMMANDATION 11

Afin de veiller à ce que les tarifs du barème des prestations tiennent compte des pratiques actuelles en médecine et des besoins du système de soins de santé, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- rétablir le Comité de paiement des services médicaux, pour effectuer des examens périodiques des honoraires des médecins et fournir des conseils sur la révision des tarifs, fondés sur des données probantes;
- évaluer l'incidence des progrès technologiques sur la durée des traitements, en vue de l'ajustement éventuel des codes d'acte.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et est disposé à effectuer un examen des honoraires des médecins et à évaluer l'incidence des progrès technologiques sur la durée des traitements. L'établissement du Comité de paiement des services médicaux (organisme bilatéral composé de représentants de l'OMA et du Ministère) était prévu par les ententes sur les services de médecin de 2004 et de 2008. Le Ministère est prêt à travailler avec l'OMA à la révision du barème des prestations.

4.7 Le Ministère a récemment pris des mesures face à la hausse considérable du nombre de services d'échocardiographie facturés

Le coût total des services d'échographie cardiaque (aussi appelée échocardiographie) prescrits chez les patients ontariens a augmenté de 19 %, passant de 170 millions dollars en 2009-2010 (pour environ trois millions de procédures) à 202 millions de dollars en 2014-2015 (pour environ 3,6 millions de procédures). En juin 2016, l'Ontario Association of Cardiologists a adressé une lettre ouverte à la vérificatrice générale au sujet de ses préoccupations relatives aux dépenses en soins cardiaques (la lettre figure à l'**annexe 3**). Nous avons rencontré des

représentants de cette association afin de mieux comprendre leurs préoccupations.

4.7.1 Les paiements en double des tests par électrocardiogramme ambulatoire ne sont pas recouvrés

Voici la **première préoccupation** de l'Association des cardiologues :

[Traduction]

1. *« Nous croyons que certains tests par électrocardiogramme ambulatoire ont été, et sont toujours, surfacturés au RASO. On en règle le coût depuis des années sans poser de question, et ils coûtent des millions de dollars au système. Cette pratique continue en dépit du fait que les cardiologues aient pressé le Ministère d'y mettre fin dès juillet 2015. L'inaction du gouvernement à cet égard favorise la prolifération de ces pratiques de facturation inappropriées, ce qui augmente inutilement le coût des soins cardiaques tout en minant leur qualité. »*

Il ressort des discussions que nous avons eues avec les représentants de l'Association des cardiologues que leur préoccupation portait en particulier sur la facturation en double d'un test par électrocardiogramme ambulatoire; essentiellement, les médecins étaient payés deux fois pour le même test. Nous avons donné suite à cette préoccupation et avons constaté que le Ministère, qui savait depuis octobre 2014 qu'il payait les médecins en double pour ce test, avait pris des mesures pour régler le problème avant notre audit. Le Ministère n'avait toutefois pas l'intention de recouvrer les sommes versées en trop, comme le montre l'exposé suivant :

- En octobre 2014, le Ministère a pris connaissance de demandes de paiement inappropriées portant sur deux tests de mesure du rythme cardiaque. Le Ministère a déterminé qu'environ 70 médecins avaient reçu à cet égard des paiements en trop d'au moins 3,2 millions de dollars entre avril 2012 et mai 2015. Toutefois, au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas l'intention de recouvrer cette somme payée en double.
- Le Ministère a indiqué que la facturation inappropriée était orchestrée par une société tierce appartenant à des personnes autres que des médecins. Cette société, propriétaire et fournisseur de la technologie servant à administrer les tests, utilisait les numéros de facturation au RASO des médecins pour facturer les services en leur nom, puis leur versait une partie des sommes reçues. (La technologie de pointe dont cette société tierce est propriétaire permet d'administrer le test et de contrôler les résultats même à partir du domicile des patients, ce qui facilite grandement la procédure.)
- À la demande du Ministère, la société a mis fin à cette pratique de facturation. En février 2016, le Ministère a apporté des changements à ses règles de facturation afin d'éviter le paiement en double de ces tests. Nous avons effectué d'autres analyses après l'entrée en vigueur des nouvelles règles et avons constaté que les paiements en double avaient pris fin.
- Le Ministère a envoyé un bulletin du RASO aux médecins en août 2015 pour leur rappeler qu'il leur incombe de s'enquérir des services du RASO qui sont facturés en leur nom.

4.7.2 Les services d'échocardiographie fournis par les laboratoires commerciaux doivent être mieux surveillés

Voici la deuxième préoccupation de l'Association de cardiologues :

[Traduction]

2. *« En octobre 2015, le Ministère a décidé unilatéralement de supprimer l'exigence de longue date voulant qu'un médecin qualifié soit présent pendant la prestation de services d'échocardiographie. Comme c'était prévisible, cette décision a permis aux laboratoires commerciaux d'accroître leurs bénéfices très rapidement.*

Les services offerts dans ces laboratoires sont effectués sans qu'un médecin soit présent, et leur utilité n'est pas mise en cause. Pire encore, la décision du Ministère a donné naissance à une multitude de nouveaux intérêts commerciaux dont l'unique but est d'accroître l'utilisation et de maximiser les bénéfices, ce qui exerce davantage de pression sur le budget limité des soins de santé de la province. »

L'Association des cardiologues a mis en doute la décision unilatérale du Ministère de modifier le tarif des services d'échocardiographie de sorte que la même somme soit payée, que la procédure soit administrée par un médecin sur place ou sous la surveillance à distance d'un médecin. Ses objections avaient trait au fait que la décision a été prise sans consultation des cardiologues. L'Association des cardiologues a soulevé deux préoccupations :

- la décision a fait gonfler les bénéfices des laboratoires commerciaux;
- ces installations fournissent les services sans se soucier de l'utilité des tests.

Nous avons demandé la raison de ce changement au Ministère et avons obtenu la réponse suivante :

- Le Ministère a souligné que le changement était nécessaire, compte tenu des progrès réalisés sur le plan de la technologie et de l'accès à distance. Il y a 10 ans, les moyens technologiques, tels que la vidéoconférence, n'étaient pas largement utilisés, et la présence d'un médecin dans un laboratoire était requise pour assurer le bon déroulement des services d'échocardiographie. Les technologies de communication à distance étant désormais couramment disponibles, la présence d'un médecin pourrait ne pas toujours être nécessaire pour assurer la prestation des services. Cela est particulièrement vrai dans les régions éloignées, où les déplacements sur des longues distances sont une préoccupation.
- Le Ministère a insisté sur le fait que la surveillance d'un médecin, même à distance, est toujours nécessaire pour respecter les normes en matière de prestation de services d'échocardiographie. Le médecin superviseur devrait toujours être à proximité au cas où le médecin sur place doive se rendre auprès d'un patient.

Nous avons toutefois remarqué que le Ministère n'avait pas consulté les cardiologues de façon adéquate avant de prendre sa décision et que le changement accroît effectivement le risque que des services d'échocardiographie soient administrés dans des laboratoires commerciaux sans qu'un cardiologue soit présent.

Le niveau de bénéfices des laboratoires commerciaux

En ce qui a trait à la préoccupation de l'Association des cardiologues relativement à l'accroissement des bénéfices des laboratoires commerciaux, nous avons examiné les données de facturation des services d'échocardiographie fournis entre le 1er octobre 2015 (date d'entrée en vigueur de la modification de l'exigence) et le 31 mars 2016 et avons comparé le volume des services fournis pendant la même période de six mois l'année précédente (soit du 1er octobre 2014 au 31 mars 2015) pour déterminer si la modification apportée aux règles de facturation avait eu une incidence sur le nombre de services fournis. (Comme nous l'avons déjà mentionné, le Ministère a modifié les tarifs de sorte que la même somme soit payée, que la procédure soit administrée par un médecin sur place ou sous la surveillance à distance d'un médecin.)

Notre examen des données du Ministère a révélé que les sommes versées par le Ministère et le volume des services fournis ont augmenté de façon minime, soit de moins de 0,1 %. Néanmoins, nous croyons que le Ministère devrait continuer de surveiller le volume de ces services afin de s'assurer que les services sont médicalement nécessaires et qu'ils sont effectués sous une supervision appropriée.

Quant à la question de savoir si la modification apportée en octobre 2015 a donné lieu à

l'ouverture d'un plus grand nombre de laboratoires, le Ministère ne dispose pas d'informations complètes à cet égard. En effet, il ne sait pas combien de laboratoires existaient à l'époque, ni lesquels étaient exploités par des médecins par opposition à des sociétés commerciales. En l'absence de cette information, le Ministère n'est pas en mesure de déterminer combien des quelque 500 laboratoires qui existent maintenant étaient exploités avant la modification de l'exigence, ni combien ont été établis par suite de la modification. Le Ministère finance le Réseau des soins cardiaques (le Réseau), qui appuie les réseaux locaux d'intégration des services de santé, les hôpitaux et d'autres fournisseurs de soins dans leurs efforts pour améliorer la qualité, l'efficacité, l'accès et l'équité de la prestation du continuum de services cardiovasculaires en Ontario. Depuis avril 2016, les laboratoires qui offrent des services d'échocardiographie sont tenus d'être inscrits auprès du nouveau programme d'amélioration de la qualité des services d'échocardiographie avant de recevoir des paiements du RASO.

L'utilisation appropriée des tests d'échographie cardiaque

En ce qui a trait à la préoccupation de l'Association de cardiologues relativement à l'utilisation appropriée des tests d'échographie cardiaque, nous avons remarqué que le Ministère n'est pas en mesure de déterminer si les installations respectent les normes, et qu'il ne sera pas en mesure de le faire tant que le nouveau programme d'amélioration de la qualité des services d'échocardiographie géré par le Réseau n'aura pas été jugé utile pour assurer la surveillance de ces services.

Étant donné que ce programme vient tout juste d'être lancé, au moment de notre audit, le Ministère n'était pas en mesure de déterminer son efficacité à prévenir l'utilisation inappropriée de l'échocardiographie. Notons que ce programme ne s'applique pas à d'autres tests cardiaques préopératoires, tels que les épreuves à l'effort, les radiographies pulmonaires, les tests de fonction pulmonaire et l'imagerie nucléaire, comme il est indiqué dans la section suivante.

4.7.3 Tests de dépistage cardiaque préopératoires inutiles

Au moment de la publication de la lettre ouverte de l'Association des cardiologues à la vérificatrice générale, nous avions déjà analysé les volumes et tendances en matière de facturation des soins cardiaques, et avions constaté que les efforts du Ministère pour contrôler le nombre de tests de dépistage cardiaque préopératoires avaient connu un succès mitigé.

Les tests de dépistage cardiaque préopératoires (comme l'échocardiographie, les échocardiogrammes, les épreuves à l'effort, les radiographies pulmonaires, les tests de fonction pulmonaire et l'imagerie nucléaire) sont administrés avant une chirurgie dans le but de vérifier si le patient est susceptible de présenter des troubles cardiaques pendant l'intervention et l'anesthésie. Or, il ressort de recherches médicales fondées sur des données probantes que les tests de dépistage cardiaque de routine administrés à des patients avant une chirurgie à faible risque n'améliorent pas les résultats de la chirurgie. Aussi, est-il recommandé dans le cadre de la campagne Choisir avec soin Canada d'éviter d'administrer des tests de dépistage cardiaque préopératoires de routine avant une chirurgie à faible risque.

En 2012, les tests de dépistage cardiaque préopératoires ont été identifiés par le Ministère comme une source d'économies potentielles. Le Ministère avait prévu de réaliser à ce chapitre des économies de 43,7 millions de dollars en 2013-2014 en réduisant le nombre de tests de dépistage cardiaque inutiles administrés à des patients devant subir une intervention chirurgicale non cardiaque de faible à moyen risque. Les économies réelles ont été de 700 000 $, soit 43 millions de dollars de moins que l'objectif, et ont été réalisées grâce à la sensibilisation accrue des médecins à la

surutilisation de ces tests. Par la suite, le Ministère a déterminé que, pour le seul exercice 2014-2015, environ 35 millions de dollars avaient été versés aux médecins pour près de 1,15 million de tests de dépistage cardiaque administrés avant une chirurgie à faible risque qui n'étaient peut-être pas médicalement nécessaires.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Réseau des soins cardiaques de l'Ontario vient tout juste de lancer le programme d'amélioration de la qualité des services échocardiographie en vue d'évaluer la qualité des échocardiogrammes administrés dans les installations. Au moment de notre audit, le Ministère n'était pas encore en mesure de déterminer l'efficacité du nouveau programme, rendu obligatoire en avril 2016, à prévenir l'utilisation inappropriée de l'échocardiographie.

RECOMMANDATION 12

Afin de renforcer la surveillance de l'utilisation des services d'échographie cardiaque, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit travailler avec l'Ontario Association of Cardiologists et le Réseau des soins cardiaques de l'Ontario pour :

- évaluer l'efficacité du programme d'amélioration de la qualité des services d'échocardiographie qui a été mis sur pied par le Réseau des soins cardiaques de l'Ontario pour prévenir l'utilisation inappropriée des services d'échographie cardiaque;
- contrôler l'utilisation des services d'échographie cardiaque dans les installations, telles que les laboratoires exploités par des personnes autres que des médecins, et prendre des mesures correctives en cas d'anomalies;
- recouvrer les paiements en trop de 3,2 millions de dollars faits aux médecins par suite de la facturation inappropriée de tests de mesure du rythme cardiaque.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille cette recommandation favorablement et évaluera l'efficacité du processus d'accréditation en collaboration avec le Réseau des soins cardiaques de l'Ontario et des organisations professionnelles. Il continuera de surveiller l'utilisation des services d'échographie cardiaque (ou échocardiogrammes) et prendra les mesures qui s'imposent s'il constate des anomalies.

En collaboration avec l'Ontario Association of Cardiologists et le Réseau des soins cardiaques, le Ministère évaluera l'incidence du programme d'amélioration de la qualité des services d'échocardiographie sur les efforts pour s'assurer que ces services sont fournis selon des normes de qualité fondées sur les pratiques exemplaires et que les patients ontariens reçoivent des soins sécuritaires et appropriés.

Le Ministre reconnaît le bien-fondé de la troisième recommandation, mais n'a pas le pouvoir de recouvrer directement les 3,2 millions de dollars. Le processus de recouvrement en vigueur, qui est assujetti aux conditions prévues par la *Loi sur l'assurance-santé*, est décrit à la **figure 18** (Processus d'examen de la facturation à l'acte du ministère de la Santé et des Soins de longue durée). Le Ministère examinera les options qui s'offrent à lui en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé* et déterminera la marche à suivre pour donner suite à cette recommandation.

4.8 Les coûts de l'assurance responsabilité professionnelle sont en hausse

4.8.1 Depuis 2013, les contribuables ont payé 567 millions de dollars au titre du coût croissant de l'assurance responsabilité professionnelle

Au cours des dernières années, les coûts de l'assurance responsabilité professionnelle des médecins

Chapitre 3 • Section 3.11

ont augmenté de façon marquée – et ils continuent d'augmenter. Cette importante hausse de coûts a été assumée par le Ministère et les contribuables.

L'Association canadienne de protection médicale offre conseils et défense juridiques aux médecins qui font face à des problèmes médico-légaux découlant de leur travail. En outre, elle indemnise les patients et leur famille lésés en raison de négligence dans les soins. Parmi les types de problèmes médico-légaux pour lesquels cette association prête assistance mentionnons les poursuites au civil pour négligence; les plaintes du Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario ou d'hôpitaux; les vérifications ou enquêtes du Ministère en matière de facturation; les plaintes concernant les droits de la personne; les poursuites au criminel liées à la pratique de la médecine; et les enquêtes du coroner. Contrairement aux États-Unis, où les médecins assument le coût de leur assurance responsabilité professionnelle, toutes les provinces, dont l'Ontario, remboursent une partie de ce coût aux médecins. Les modalités de remboursement sont négociées par le ministère provincial compétent et l'association médicale provinciale, en remplacement d'autres formes de rémunération pour le travail clinique.

Les coûts de l'assurance responsabilité professionnelle fluctuent depuis 2010, quoique la tendance soit nettement à la hausse. Entre 2010 et 2012, les frais d'adhésion ont diminué de 69 %, passant de 117 millions de dollars à 36 millions de dollars, puis ont augmenté radicalement. En 2015, ils s'élevaient à 284,2 millions de dollars, soit presque huit fois le niveau de 2012. Les frais d'adhésion à l'Association canadienne de protection médicale applicables à l'Ontario pour 2017 seront d'environ 380 millions dollars. La **figure 20** montre les récentes fluctuations ainsi que la ventilation de la part des frais assumée par le Ministère et les médecins.

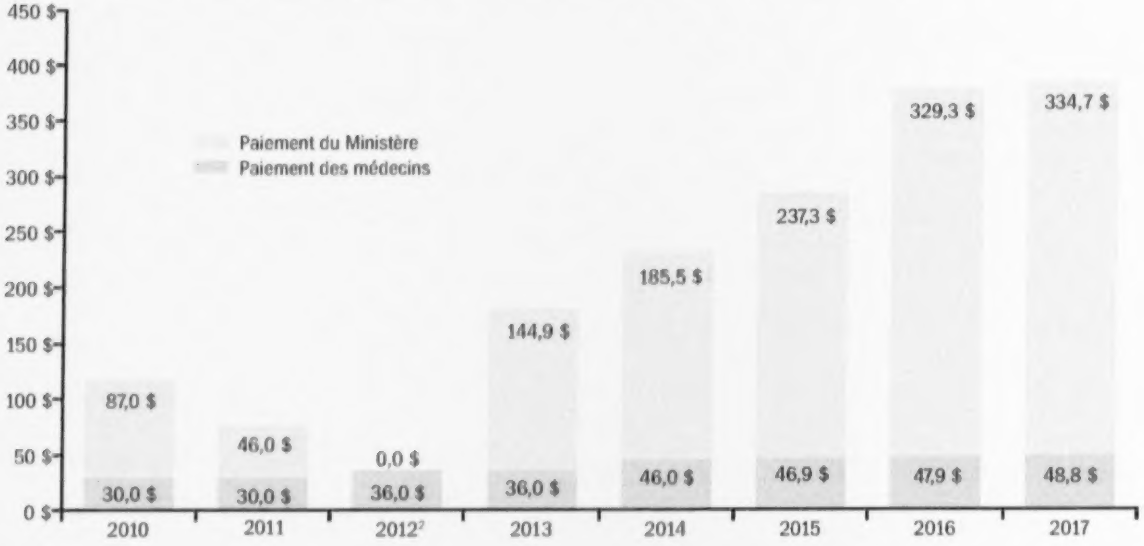
Les contributions du Ministère ont fluctué, passant de zéro en 2012 à environ 329 millions de dollars en 2016. Nous avons remarqué que le Ministère s'est prévalu, en 2012, d'une disposition de l'entente conclue avec l'OMA et l'Association canadienne de protection médicale, qui permet d'appliquer une part importante de tout surplus temporaire en réduction des frais d'adhésion annuels de l'année. Les frais d'adhésion totaux ont toutefois augmenté par la suite en raison du déficit de financement qui a résulté de cette opération et des coûts croissants de l'assurance responsabilité professionnelle déclarés par l'Association canadienne de protection médicale. (La hausse des coûts de l'assurance responsabilité professionnelle s'explique également par la hausse des frais juridiques pour la défense des médecins et l'indemnisation des patients.) La part des frais d'adhésion assumée par le Ministère s'est accrue et l'on s'attend à ce qu'elle atteigne 335 millions de dollars en 2017, ce qui correspond à 87 % du total des frais d'adhésion.

En revanche, la part des médecins demeure relativement stable car, depuis 20 ans, la somme qu'ils ont à payer est prévue par les ententes sur les services de médecin. Étant donné que la part restante est payée par le Ministère, les coûts liés à la hausse des frais d'adhésion sont entièrement assumés par la province.

L'Ontario n'est pas la seule province qui rembourse les coûts de l'assurance responsabilité professionnelle – toutes les autres provinces ont mis en place un système semblable. La part des frais d'adhésion assumée par les autres provinces n'est pas rendue publique. Toutefois, selon notre analyse de l'information disponible, l'Alberta et la Saskatchewan assument chacune plus de 85 % des frais d'adhésion, ce qui est comparable à la part assumée par l'Ontario. Nous avons constaté par ailleurs que la somme que l'Ontario consacre aux coûts de l'assurance responsabilité professionnelle, soit environ 8 400 $ par médecin en 2015-2016, est de 50 % plus élevée que celle que dépense l'Alberta (5 600 $ par médecin) et près du double de celle que dépense la Colombie-Britannique (4 400 $ par médecin). Cette différence s'explique par le coût plus élevé de l'assurance responsabilité professionnelle en Ontario. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan sont les seules provinces qui limitent les fonds totaux que le gouvernement consacre aux coûts de l'assurance,

Figure 20: Paiements d'assurance responsabilité professionnelle des médecins ontariens et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée[1] (en millions de dollars)

Sources des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée; Association canadienne de protection médicale



1. La répartition des paiements entre les médecins et le Ministère est prévue dans un protocole d'entente tripartite entre le Ministère, l'OMA et l'Association canadienne de protection médicale, ainsi que dans l'Entente sur les services de médecin pour les années 2010 à 2013 et l'Entente de 2012 sur les services de médecin pour les années subséquentes.
2. La part du Ministère est nulle en 2012 parce que l'Association canadienne de protection médicale a utilisé le surplus temporaire de ses réserves pour réduire ses frais d'adhésion annuels; les frais d'adhésion de 36 millions de dollars ont été acquittés entièrement par les médecins.

car l'entente qu'elles ont conclue avec les médecins précise que ceux-ci doivent assumer une partie des hausses continues des coûts de l'assurance responsabilité professionnelle.

La vaste majorité des médecins ayant répondu à notre sondage, soit 90 %, ont indiqué que le Ministère devrait continuer d'assumer une grande part des coûts de l'assurance responsabilité professionnelle; les 10 % restants étaient d'avis contraire.

4.8.2 Un effort conjoint entre le Ministère, l'OMA et l'Association canadienne de protection médicale pour contrôler le coût croissant de l'assurance responsabilité professionnelle n'a que trop tardé

Le Ministère, l'Ontario Medical Association et l'Association canadienne de protection médicale doivent faire un examen conjoint du contexte juridique entourant la hausse importante des tendances en matière de fautes médicales. Cet examen aurait dû être fait il y a longtemps.

Si les coûts croissants de l'assurance responsabilité professionnelle sont un problème depuis les années 1980, au moment de notre audit, ni le Ministère ni l'Ontario Medical Association n'avaient pris les mesures nécessaires pour les limiter. Dès 1988, un avocat nommé par le Ministère avait indiqué qu'un examen responsable et efficace des questions législatives liées aux tendances en matière de fautes médicales était depuis longtemps nécessaire, et que ce retard entraînait d'importants coûts pour le public. Toutefois, en 1995, le rapport d'un consultant tiers engagé par l'Association canadienne de protection médicale pour examiner ses activités dans un contexte où le Ministère envisageait de mettre fin à sa contribution, préconisait le maintien du statu quo. Le Ministère a donc continué d'assumer les importantes hausses de coûts qui ont suivi.

Lors de la négociation des ententes sur les services de médecin de 1997 et de 2000, le Ministère et l'Ontario Medical Association ont reconnu l'urgent besoin d'examiner toutes les options offertes au titre de l'assurance responsabilité professionnelle. Les deux parties ont convenu de l'importance de trouver d'autres moyens de protection et d'envisager la réforme du droit en matière de faute professionnelle (par exemple, limiter les procédures liées au dépôt des plaintes et plafonner les indemnités). Des questions semblables, de même que la nécessité d'apporter des réformes juridiques, ont été examinées lors de la négociation des ententes sur les services de médecin de 2004, de 2009 et de 2012. Les représentants du Ministère et de l'Ontario Medical Association ont cependant confirmé que les négociations de 2012 n'ont pas porté sur les coûts de l'assurance responsabilité professionnelle.

Néanmoins, en mars 2016, le Ministère a confié à un consultant tiers le mandat d'effectuer un examen de la question et de formuler des recommandations sur les moyens de réduire les coûts de l'assurance responsabilité professionnelle, d'accroître l'efficacité du système de justice civile en ce qui a trait à la responsabilité médicale, et de s'assurer que les patients-plaignants dans les affaires de faute professionnelle reçoivent une indemnisation appropriée dans un délai raisonnable. Le rapport provisoire et les recommandations devraient être présentés au Ministère le 1er décembre 2016 et le rapport final, le 15 janvier 2017. Entretemps, les frais d'adhésion à l'Association canadienne de protection médicale sont plus élevés en Ontario que dans toute autre province. Par exemple, la cotisation annuelle d'un obstétricien s'élève à 72 500 $ en Ontario, comparativement à 55 100 $ en Colombie-Britannique et en Alberta, à 34 200 $ au Québec et à 27 700 $ dans les autres provinces et les territoires. La **figure 21** montre la ventilation des frais d'adhésion à l'Association canadienne de protection médicale selon la région et le type de travail.

RECOMMANDATION 13

Afin de limiter la hausse des coûts de l'assurance responsabilité professionnelle, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner, en collaboration avec l'Association canadienne de protection médicale et l'Ontario Medical Association, les recommandations du rapport du consultant tiers dès son dépôt au début de 2017, et prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire le fardeau des coûts pour les contribuables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accueille cette recommandation favorablement et est impatient de prendre connaissance du rapport du consultant tiers et de ses recommandations sur les moyens de réduire le coût de l'assurance responsabilité professionnelle en Ontario. En collaboration avec l'Association canadienne de protection médicale, l'OMA et d'autres intervenants, le Ministère examinera les recommandations du rapport et prendra les mesures nécessaires pour réduire le coût de l'assurance responsabilité professionnelle tout en s'assurant que les patients reçoivent des indemnisations appropriées en temps opportun et que les processus à l'endroit des établissements et fournisseurs de soins de santé sont justes.

4.8.3 Le règlement par le Ministère des frais juridiques des médecins lors d'enquêtes sur les pratiques de facturation pourrait créer des conflits d'intérêts

Lorsque le Ministère examine la facturation des médecins et les prie de fournir les dossiers médicaux à l'appui de leurs demandes de paiement, il arrive que les médecins demandent à l'Association canadienne de protection médicale de les aider à justifier leurs pratiques de facturation et, dans les cas plus graves, de leur fournir un soutien juridique. Étant donné que la majeure partie des coûts

Figure 21: Frais d'adhésion annuels à l'Association canadienne de protection médicale selon la région et le type de travail, 2016

Source des données : Association canadienne de protection médicale

Type de travail[1]	Ontario ($)	Colombie-Britannique et Alberta ($)	Québec ($)	Autres provinces et territoires ($)
Médecine gériatrique	2 300	2 100	1 800	1 700
Oncologie médicale	3 000	2 100	2 300	1 800
Médecine familiale, excluant certains types de travail[2]	4 400	3 600	1 900	2 100
Cardiologie	5 000	4 200	2 800	2 300
Pneumologie	5 000	4 200	2 800	2 300
Pathologie générale	7 700	5 300	5 100	4 200
Anesthésiologie	12 300	10 800	6 100	4 700
Médecine d'urgence	12 300	10 800	6 100	4 700
Chirurgie pédiatrique	19 500	18 400	12 300	8 900
Chirurgie vasculaire	19 500	18 400	12 300	8 900
Obstétrique	72 500	55 100	34 200	27 700

1. Cette liste n'est pas exhaustive. L'association canadienne de protection médicale assure plus de 60 types de travail.
2. Sont exclus l'anesthésie, l'obstétrique, le travail dans les services d'urgence et la chirurgie.

de l'assurance responsabilité professionnelle est assumée par le Ministère, nous estimons que cette pratique peut donner lieu à un conflit d'intérêts, car la perspective d'avoir à régler une partie des frais juridiques des médecins pourrait dissuader le Ministère d'enquêter. Le Ministère ne sait pas à quelle fréquence les médecins font appel aux avocats de l'Association canadienne de protection médicale lors des enquêtes sur les pratiques de facturation, ni ne connaît le montant de frais juridiques engagés.

Par exemple, pendant notre examen du processus de révision des pratiques de facturation des médecins, nous avons pris connaissance de lettres dans lesquelles les avocats de médecins répondaient directement au Ministère au nom de leurs clients. Nous n'avons pas été en mesure d'établir laquelle des deux parties avait réglé le coût de ces services juridiques, car le Ministère ne sait pas s'il s'agit d'avocats engagés par l'Association canadienne de protection médicale ou d'avocats engagés par les médecins, à leur frais. Il y a donc un risque qu'il s'agisse d'avocats engagés par l'Association canadienne de protection médicale, auquel cas leurs honoraires sont réglés à même les fonds publics.

RECOMMANDATION 14

Afin d'éviter de se retrouver en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il enquête sur les pratiques de facturation des médecins, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit collaborer avec l'Association canadienne de protection médicale et l'Ontario Medical Association afin de s'assurer que les fonds publics ne servent pas à rembourser aux médecins les frais d'adhésion à verser à l'Association canadienne de protection médicale au titre des honoraires d'avocats que celle-ci engage pour aider les médecins à justifier leurs pratiques de facturation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il rembourse aux médecins une partie des frais

d'adhésion qu'ils versent à l'Association canadienne de protection médicale (ACPM), et les protocoles d'entente tripartites entre le Ministère, l'ACPM et l'OMA (y compris le plus récent) prévoient que toute augmentation de la part des frais assumée par le Ministère exclut les sommes liées aux procédures de défense dans le contexte d'un différend en matière de facturation entre un médecin ontarien et la province, ou d'une affaire criminelle mettant en cause un médecin ontarien. Compte tenu des recommandations du rapport du consultant tiers à venir en 2017, le Ministère examinera la question de savoir si les fonds publics servent à rembourser aux médecins les frais d'adhésion à l'ACPM liés à l'assistance que celle-ci offre dans le contexte d'une enquête sur les pratiques de facturation.

Annexe 1 : Résumé des changements de tarif découlant des ententes sur les services de médecin de 2004, 2008 et 2012, et autres réductions du 1er avril 2014 jusqu'à ce jour

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Entente de 2004 sur les services de médecin (en vigueur du 1er avril 2004 au 31 mars 2008)				
	2004-2005	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**
Date d'application	Du 1er avril 2004 au 31 mars 2008[1]	Du 1er avril 2005 au 31 mars 2008[1]	s.o.	s.o.
Changement	Hausse de 2,5 % des honoraires des médecins de famille Hausse de 2 % des honoraires des spécialistes Hausse ciblée de plus de 600 codes d'acte du barème des prestations	Hausse de 1 % des frais techniques	Aucun changement	Aucun changement
Entente de 2008 sur les services de médecin (en vigueur du 1er avril 2008 au 31 mars 2012)				
	2008-2009	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**
Date d'application	Du 1er octobre 2008 et 30 septembre 2009[1]	1er octobre 2009	1er octobre 2010	1er septembre 2011
Changement	Hausse globale de 3 % des honoraires de tous les médecins	Hausse ciblée de 5 %[2]	Hausse ciblée de 3 %[2]	Hausse ciblée de 4,25 %[2]
Aucune entente entre le 1er avril 2012 et le 30 septembre 2012				
Entente de 2012 sur les services de médecin (en vigueur du 1er octobre 2012 au 31 mars 2014)				
	2012-2013	**2013-2014**		
Date d'application	s.o	1er avril 2013		
Changement	Aucun changement	Baisse globale de 0,5 % des honoraires de tous les médecins		
Aucune entente depuis le 1er avril 2014				
Réductions de tarif par le Ministère — du 1er avril 2014 jusqu'à ce jour				
	2014-2015	**2015-2016**	**2016-2017**	
Date d'application	1er février 2015 et 1er juin 2015	1er octobre 2015	À déterminer[3]	
Changement	Baisse globale de 2,65 % des honoraires de tous les médecins	Baisse globale de 1,3 % des paiements à l'acte Baisse ciblée de plus de 200 codes d'acte du barème des prestations	Baisse de 1 % de la part des honoraires professionnels facturés excédant un million de dollars	

1. Ce changement ne s'est appliqué qu'à la période indiquée. À la fin de la période, les tarifs sont revenus au niveau initial.
2. La « hausse ciblée » ne visait que certains codes d'acte du barème des prestations pour les services de médecin, conformément à la recommandation du Comité de paiement des services médicaux. Les sommes attribuées à chaque section clinique figurent à la section 3 de l'Entente de 2008 sur les services de médecin.
3. Ce changement n'avait pas été mis en oeuvre au moment de notre audit.

Annexe 2 : Modes de rémunération des médecins dans diverses administrations

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Avantages	Inconvénients	Exemples et prévalence
Paiement à l'acte : Le médecin est rémunéré selon le type et le nombre de services qu'il fournit aux patients (p. ex. examen physique, consultation, chirurgie). Des honoraires précis s'appliquent à chaque service.			
Point de vue du patient	• Le patient n'a pas à s'inscrire auprès d'un médecin en particulier	• Peut accroître la probabilité que des tests soient prescrits inutilement aux patients • Incite à augmenter le volume de services, ce qui peut réduire la qualité des soins	• Utilisé partout au monde, y compris dans l'ensemble des provinces canadiennes et aux États-Unis
Point de vue du fournisseur de services	• Permet au médecin de gérer sa facturation et de prévoir son revenu, ce qui favorise l'autonomie	• Aucun incitatif monétaire pour encourager le médecin à poursuivre une formation médicale continue ou à améliorer la qualité des soins	
Point de vue de l'administrateur	• Fournit à l'administrateur des données importantes concernant les taux d'utilisation des services, ce qui facilite la planification et la prise de décisions	• Peut accroître la probabilité que des tests soient prescrits inutilement, ce qui mène au surtraitement et à des coûts plus élevés • Ne permet pas d'établir un budget prévisible	
Paiement par capitation (médecins de famille) : Le médecin est rémunéré en fonction du nombre de patients inscrits pour la prestation d'un éventail de services. Il reçoit pour chaque patient inscrit un paiement annuel déterminé en fonction de facteurs tels que l'âge et le sexe.			
Point de vue du patient	• Le médecin se concentre sur les résultats pour les patients plutôt que sur le volume de services	• Le médecin pourrait ne pas inscrire des patients ayant de grands besoins, notamment dans le cas où les paiements ne sont pas ajustés en fonction de la complexité des besoins des patients et du nombre de problèmes de santé qu'ils présentent	• Les modèles de soins primaires en vigueur en Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique et en Alberta permettent de rémunérer les médecins de famille selon le mode de paiement par capitation • Aux États-Unis, le régime d'assurance-santé repose principalement sur le paiement à l'acte, mais passe graduellement à un système fondé sur le paiement par capitation
Point de vue du fournisseur de services	• Le médecin peut consacrer plus de temps aux cas complexes	• Le médecin doit respecter les modalités de son contrat avec l'administrateur	
Point de vue de l'administrateur	• Incite le médecin à contrôler les services fournis, ce qui réduit au minimum les tests inutiles et le surtraitement • Permet de mieux prévoir le budget	• Les données sur les types de services fournis pourraient être incomplètes si le médecin ne déclare pas tous les services qu'il fournit	

	Avantages	Inconvénients	Exemples et prévalence
Autres modes de paiement : Le médecin signe un contrat avec le Ministère, selon lequel il s'engage à fournir un ensemble de services. Ces plans de paiement sont tous différents les uns des autres et peuvent prévoir à la fois des paiements à l'acte, un salaire, des primes et d'autres incitatifs.			
Point de vue du patient	• Les patients dans les régions insuffisamment desservies profitent de meilleurs taux de recrutement et de maintien en poste des médecins	• Aucun inconvénient direct constaté	• En Ontario, ces plans de paiement visent à encourager les médecins à offrir certains services, comme des services d'enseignement (y compris la formation de nouveaux médecins et la recherche), et à travailler dans les services d'urgence et les régions éloignées • L'Alberta et la Colombie-Britannique offrent des plans de paiement semblables
Point de vue du fournisseur de services	• Accroît la prévisibilité du revenu et favorise la stabilité des médecins • Le médecin reçoit une rémunération pour assurer la formation des nouveaux médecins par suite d'une réduction des heures cliniques	• Le médecin doit respecter les modalités de son contrat avec l'administrateur	
Point de vue de l'administrateur	• Les plans peuvent être conçus de façon à tenir compte des besoins changeants en matière de soins de santé • Peut permettre d'accroître le taux de recrutement et de maintien en poste des médecins dans les régions insuffisamment desservies ou dans les sous-spécialisations requises (p. ex. la pédiatrie et la gériatrie)	• Les données sur les types de services fournis pourraient être incomplètes si le médecin ne déclare pas tous les services qu'il fournit	
Médecin salarié : Le médecin reçoit un salaire d'une organisation dont il est un employé.			
Point de vue du patient	• Faible risque de prescription de procédures inutiles, car le médecin n'a pas d'incitation à augmenter le volume des services	• Aucune incitation à être plus productif ou à se concentrer sur les résultats pour les patients, car le salaire est fixe	• Les médecins ontariens qui pratiquent dans les centres de santé communautaire sont salariés, étant des employés de l'organisation • Les médecins au service de Kaiser Permanente aux États-Unis • La majorité des médecins de famille en Suède • Les spécialistes au Royaume-Uni
Point de vue du fournisseur de services	• Aucun frais généraux • Le médecin est en mesure de participer à des activités de perfectionnement professionnel continu	• Le médecin doit respecter les modalités de son contrat d'emploi avec l'administrateur	
Point de vue de l'administrateur	• Le bailleur de fonds est en mesure de gérer le budget • Favorise les gains d'efficience grâce à la présence d'autres professionnels de la santé dans un milieu de travail multidisciplinaire • Les médecins qui demeurent en poste sont récompensés par des hausses salariales	• Responsable des frais généraux, de la dotation des postes, du régime de retraite, des congés annuels et d'autres avantages sociaux	

	Avantages	Inconvénients	Exemples et prévalence
Rémunération au rendement : Le médecin reçoit des paiements pour avoir atteint certains objectifs de rendement.			
Point de vue du patient	• Améliore les résultats pour les patients, tant que la rémunération des médecins est liée à des mesures favorisant la qualité des soins	• Le médecin peut choisir de traiter les médecins dont l'état de santé est susceptible de s'améliorer	• Les médecins de famille au Royaume-Uni • La Californie offre le programme de rémunération au rendement le plus important des États-Unis • Le régime d'assurance-santé aux États-Unis
Point de vue du fournisseur de services	• La rémunération des médecins repose sur un système de points, pouvant prévoir des critères tels que les résultats pour les patients, l'accès aux soins, le temps consacré aux patients, etc.	• Peut miner les efforts du médecin pour se soucier du patient d'abord si les points ne sont pas fondés sur des résultats appropriés pour les patients • Des facteurs incontrôlables, tels que la manque de volonté du patient d'améliorer son état de santé, peuvent pénaliser le médecin	
Point de vue de l'administrateur	• Le bailleur de fonds optimise les paiements qu'il fait aux médecins	• Le système de points repose sur les données déclarées par les médecins • La collecte de données sur les résultats pourrait s'avérer onéreuse	

Annexe 3

Lettre ouverte de l'Ontario Association of Cardiologists :

Ontario Association of Cardiologists

An Open Letter to the Auditor General of Ontario

Re: Ministry of Health and Long-Term Care Misuse of Public Resources

Bonnie Lysyk
CPA, CA, LPA, MBA
Auditor General of Ontario

20 Dundas Street West
Suite 1530
Toronto, ON M5G 2C2

June 7, 2016

Dear Ms. Lysyk,

The Ontario Association of Cardiologists (OAC) is calling on you, as the chief observer of provincial government fiscal accountability, to immediately undertake a review of the Wynne government's cardiac care spending, through the Ministry of Health and Long-Term Care (Ministry), and to report on what we consider to be the serious misuse of public resources.

As physicians and taxpayers, we are turning to you as a measure of last resort, having exhausted all avenues of reasonable discourse with Ministry officials. Our message to these officials has been clear and consistent. The Ontario government's unilateral actions of 2012 and 2015 have resulted in a lower quality of care at higher cost and increased utilization. These actions threaten the long-term viability of the health care system.

We are asking you to examine two issues involving cardiac tests. These are the most glaring examples of poor management, having been left completely unregulated for decades, despite persistent calls by cardiologists to regulate them.

1. We believe that certain ambulatory cardiac rhythm monitoring tests were, and are being, inappropriately over-billed to OHIP. They have been paid for without question for a number of years, costing the system millions of dollars. This continues despite cardiologists' urging the Ministry in July 2015 to put a stop to this practice. The government's inactions have encouraged the proliferation of these inappropriate billings, wastefully increasing the cost of cardiac care while eroding its quality.
2. In October 2015, the Ministry unilaterally decided to waive the longstanding requirement for a qualified physician to be present during the performance of cardiac ultrasound services. Quite predictably, this action has boosted the profits of commercial labs almost overnight. These labs provide services without a physician being present, and without regard to the appropriateness of these tests. Worse still, this Ministry decision has unleashed a flurry of new commercial interests whose sole goal is to drive-up utilization and maximize profits, further burdening the limited provincial health care budget.

The people of Ontario need to be concerned that the Wynne government's mismanagement of health care is resulting in higher costs and lower quality care. We therefore request that you review these ill-conceived decisions that endanger lives and the sustainability of cardiac care in Ontario.

Respectfully,

James Swan, MD, F.R.C.P.(C) F.A.C.C.
President, Ontario Association of Cardiologists

c.c. Hon. Kathleen Wynne, Premier of Ontario
Mr. Patrick Brown, Leader, Official Opposition
Ms. Andrea Horwath, Leader, New Democratic Party of Ontario

Ontario Association of Cardiologists

34 Eglinton Ave. West, Suite 410
Toronto, ON M4R 2H6

Tel: 416-487-0054
Fax: 866-554-4347
Toll-Free: 877-504-1239

The Ontario Association of Cardiologists is a voluntary professional organization representing Ontario cardiologists. Our board and members work each day with the provincial government, the Ontario Medical Association and the Ministry of Health and Long-Term Care to advocate for the specialty of Cardiology, to maintain and improve the quality of cardiac care in Ontario.

ontarioheartdoctors.ca

Annexe 4 : Résultats du sondage sur la satisfaction des patients sélectionnés, octobre 2014–septembre 2015

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Réponses des patients	
Questions sélectionnées	Toujours/souvent (%)	Parfois/rarement/jamais (%)
Lorsque vous consultez votre fournisseur de soins ou une autre personne de son cabinet, est-il au fait de renseignements importants concernant vos antécédents médicaux?	84	16
Lorsque vous consultez votre fournisseur de soins ou une autre personne de son cabinet, vous offre-t-il l'occasion de poser des questions au sujet du traitement recommandé?	85	15
Lorsque vous consultez votre fournisseur de soins ou une autre personne de son cabinet, vous accorde-t-il suffisamment de temps?	82	18
Lorsque vous consultez votre fournisseur de soins ou une autre personne de son cabinet, vous fait-il participer aux décisions concernant vos soins?	86	14
Lorsque vous consultez votre fournisseur de soins ou une autre personne de son cabinet, vous explique-t-il les choses d'une façon qui soit facile à comprendre?	92	8

Note : Les renseignements recueillis au moyen du Sondage sur l'expérience en matière de soins de santé aident le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à mieux comprendre les interactions des Ontariens avec le système de soins de santé. Ce sondage téléphonique est réalisé auprès d'un échantillon d'Ontariens âgés de 16 ans et plus. Les questions qu'on leur pose portent notamment sur leur expérience des soins primaires et l'intégration des spécialistes et des soins primaires. La présente annexe reproduit certaines questions concernant l'expérience des patients en matière de soins primaires.

Annexe 5 : Comparaison de certains résultats de sondage entre l'Ontario, les autres provinces canadiennes et d'autres pays développés, 2014

Source des données : Enquête internationale de 2014 du Fonds du Commonwealth sur les politiques de santé

	Comparaison canadienne			Comparaison internationale		
Questions sélectionnées	Moyenne en Ontario (%)	Moyenne au Canada (%)	L'Ontario par rapport à d'autres provinces canadiennes	Moyenne du Fonds du Commonwealth* (%)	Le Canada par rapport à la moyenne du Fonds du Commonwealth	L'Ontario par rapport à la moyenne du Fonds du Commonwealth
% des patients qui ont vu leur médecin de même jour ou le lendemain	44	41	2e sur 10	62	11e sur 11	Pire
% des patients qui sont d'avis qu'il est très difficile ou assez difficile d'obtenir des soins médicaux les soirs et les fins de semaine ou les jours fériés sans avoir à se rendre aux services d'urgence	47	51	2e sur 10	29	11e sur 11	Pire
% des patients qui se sont rendus aux services d'urgence pour un trouble qui aurait pu être traité par leur médecin habituel	39	37	7e sur 10	28	10e sur 11	Pire

* Le Fonds du Commonwealth a sondé 11 pays : l'Australie, le Canada, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 3.12 Services des hôpitaux psychiatriques spécialisés

1.0 Résumé

L'Ontario compte environ 2 760 lits psychiatriques de longue durée répartis dans 35 établissements (principalement des hôpitaux). Ces lits sont destinés aux enfants, aux adultes et aux aînés qui ont besoin de recevoir des soins pour les formes de maladie mentale les plus graves et les plus complexes. Les lits sont également destinés aux patients en psychiatrie légale, c'est-à-dire les personnes atteintes ou soupçonnées d'être atteintes d'une maladie mentale et qui ont été accusées d'une infraction criminelle.

Environ la moitié (1 389) de ces lits se trouvent dans quatre hôpitaux que l'on appelle « hôpitaux psychiatriques spécialisés » et qui fournissent principalement des soins de santé mentale. Nous avons concentré notre audit sur ces quatre hôpitaux, c'est-à-dire :

- Le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM) à Toronto;
- Le Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores (Ontario Shores) à Whitby;
- Les Services de santé Royal Ottawa (le Royal), qui comptent des établissements à Ottawa et à Brockville;
- Le Centre de soins de santé mentale Waypoint (Waypoint) à Penetanguishene.

En 2015-2016, ces quatre hôpitaux ont traité environ 7 240 patients et géré environ 280 000 visites de patients en consultation externe (il s'agit de personnes qui peuvent gérer leur maladie mentale sans devoir séjourner à l'hôpital).

Pour qu'une personne soit admise dans un hôpital psychiatrique spécialisé, il faut en général qu'elle ait été aiguillée vers un tel hôpital. La plupart des patients sont aiguillés par un hôpital général, un médecin de famille, un psychiatre ou un organisme communautaire de santé mentale.

Lorsqu'un patient est prêt à recevoir son congé d'un hôpital psychiatrique spécialisé, mais n'est pas en mesure de retourner vivre à son domicile ou n'a pas de domicile, l'hôpital doit coordonner sa sortie avec d'autres fournisseurs de soins, comme des organismes offrant des logements avec services de soutien ou des maisons de soins infirmiers, pour s'assurer que le patient continuera de recevoir les soins dont il a besoin.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est chargé d'établir une orientation générale pour les soins de santé mentale en Ontario et d'en assurer le financement et la direction. Le Ministère octroie du financement à 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) chargés de planifier et d'intégrer les services de santé dans leurs régions respectives. Les RLISS ont conclu une entente de responsabilisation avec les hôpitaux psychiatriques spécialisés et leur

fournissent des fonds. En 2015-2016, les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont reçu 673 millions de dollars, ce qui correspond à plus de 20 % des dépenses totales de 3,3 milliards de dollars que le Ministère a consacrées aux soins de santé mentale.

Notre audit a révélé que le financement versé aux hôpitaux psychiatriques spécialisés au cours des cinq dernières années n'a pas suivi l'évolution de l'inflation ni l'accroissement de la demande de services de santé mentale. Pour y remédier, les hôpitaux en question ont dû fermer des lits et, par conséquent, les patients attendent maintenant plus longtemps d'obtenir les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Ces hôpitaux ont également changé la composition de leurs effectifs afin d'inclure davantage de personnel à temps partiel. On ne sait pas vraiment si les ressources actuelles, notamment les effectifs, permettent d'offrir suffisamment d'activités telles que des thérapies de groupe ou des thérapies comportant l'utilisation d'installations disponibles dans les hôpitaux (p. ex. piscines). Ces activités sont importantes pour le traitement des patients et ceux-ci estiment qu'il n'y en a pas suffisamment.

Par ailleurs, les hôpitaux psychiatriques spécialisés n'ont pas non plus réussi à régler les problèmes de sécurité dans la mesure voulue par le personnel. De plus, nous avons constaté que des renseignements importants, comme l'indication des risques liés au patient dans son plan de soins ou l'évolution des résultats du traitement du patient, manquaient dans les dossiers des patients.

Le Ministère et les RLISS ont accordé moins d'attention aux hôpitaux psychiatriques spécialisés qu'aux autres secteurs des soins de santé tels que les hôpitaux généraux. Le Ministère n'a pas élaboré de normes de santé mentale qui permettraient de garantir que les hôpitaux psychiatriques spécialisés respectent des normes uniformes quant aux patients qu'ils admettent, aux traitements qu'ils leur administrent et à la façon dont ces patients sont mis en congé. Le Ministère recueille de l'information sur les temps d'attente et octroie des fonds aux hôpitaux généraux en fonction des services qu'ils fournissent, mais il ne le fait pas pour les hôpitaux psychiatriques spécialisés. Ces derniers doivent remplir régulièrement et soumettre le même formulaire de renseignements que les RLISS recueillent auprès des hôpitaux généraux, mais ce formulaire contient très peu de renseignements propres aux soins de santé mentale ou aux hôpitaux psychiatriques spécialisés. On y demande de nombreux détails que les hôpitaux psychiatriques spécialisés ne fournissent pas, car ils ne les concernent pas, par exemple le nombre d'examens IRM (imagerie par résonance magnétique) et de mammographies qu'ils effectuent pour dépister le cancer. Par conséquent, le Ministère et les RLISS ne recueillent pas le type de renseignements qui permettraient de connaître l'efficacité avec laquelle les hôpitaux psychiatriques spécialisés traitent les patients.

Voici un aperçu des constatations importantes que nous avons faites :

- **Les temps d'attente pour obtenir un traitement sont longs et ne cessent de s'allonger :** En 2015-2016, les enfants devaient attendre plus de trois mois avant de recevoir de l'aide pour traiter de graves troubles de l'alimentation à Ontario Shores. À Waypoint, la liste d'attente de l'un des principaux programmes de consultations externes était tellement longue que l'hôpital a cessé temporairement en 2015-2016 d'inscrire des personnes sur la liste d'attente même si elles avaient besoin du traitement. Les patients souffrant de troubles de la personnalité limite (instabilité de l'humeur et du comportement) attendaient environ un mois et demi en 2011-2012 pour bénéficier d'un programme offert par Ontario Shores. En 2015-2016, le temps d'attente était de sept mois. Notre audit des registres d'hôpital pour les cinq dernières années a révélé que deux personnes s'étaient suicidées avant d'avoir pu obtenir de l'aide.
- **Il aurait été possible de traiter un plus grand nombre de personnes si les patients ne séjournaient pas à l'hôpital plus longtemps qu'il n'est nécessaire en raison de**

la pénurie de lits dans les logements avec services de soutien et les foyers de soins de longue durée : Au cours des cinq dernières années, environ un lit sur dix dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés était occupé par des patients qu'il n'était plus nécessaire de traiter à l'hôpital, mais qui ne pouvaient obtenir leur congé en raison de la pénurie de lits dans les logements avec services de soutien ou les foyers de soins de longue durée. Le coût des soins dans ces établissements correspond à moins de 20 % du coût dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés. En 2015-2016, si les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés avaient pu trouver un endroit pour transférer leurs patients dès que possible, le coût des soins des personnes en logements avec services de soutien ou foyers de soins de longue durée aurait été de 45 millions de dollars de moins, et les hôpitaux auraient pu traiter environ 1 400 personnes de plus.

- **Il y a une pénurie de lits psychiatriques de longue durée dans certaines régions :** En 1988, le Ministère avait commandé une étude dont le rapport recommandait que le Ministère veille à ce que tous les résidents aient accès à des services de santé mentale, y compris des lits psychiatriques de longue durée, dans leur propre collectivité ou le plus près possible. Près de 30 ans plus tard la situation n'est toujours pas réglée. Dans le RLISS de Simcoe Nord Muskoka, il n'y a pas de lits pour les enfants atteints de maladie mentale. Des lits réservés aux personnes aux prises avec des dépendances sont disponibles seulement dans six des 14 RLISS. À cause de la pénurie des soins nécessaires, le Ministère a dépensé près de 10 millions de dollars entre 2011-2012 et 2015-2016 pour envoyer 127 jeunes aux États-Unis afin qu'ils puissent obtenir le traitement dont ils avaient besoin.
- **Des lits psychiatriques de longue durée ont été fermés partout dans la province :** Entre 2011-2012 et 2015-2016, il y a eu une réduction nette de 134 lits psychiatriques de longue durée dans la province. Les deux tiers de ces lits ont été fermés dans des hôpitaux psychiatriques spécialisés. La réduction du nombre de lits découlait de la faible augmentation du financement versé aux hôpitaux psychiatriques spécialisés au titre de leur fonctionnement quotidien.
- **Le Ministère n'a pas effectué d'analyse pour prendre ses décisions en matière de financement et les RLISS ne recueillent pas de renseignements pertinents pour la prise de ces décisions :** Durant notre audit, le Ministère a augmenté de 2 % le financement des hôpitaux psychiatriques spécialisés. Cette hausse n'était liée à aucune demande réelle des services psychiatriques spécialisés et ne ciblait pas les programmes de traitement dont les gens avaient le plus besoin (c'est-à-dire les programmes pour lesquels les listes d'attente étaient les plus longues). En l'absence de cibles pour la santé mentale et de renseignements pertinents, le Ministère et les RLISS ne peuvent pas prendre des décisions efficaces en matière de financement.
- **Certains renseignements sont consignés tardivement dans le dossier des patients ou sont manquants, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les soins prodigués au patient :** Les dossiers de patients que nous avons examinés au CTSM et à Ontario Shores étaient mis à jour tardivement ou il y manquait des renseignements importants. Au moment de l'admission d'un patient, le personnel détermine les principaux risques du point de vue de la santé et du comportement du patient. Ces risques devraient être consignés dans le plan de soins. Or, ces renseignements étaient parfois absents des plans de soins que nous avons examinés. Environ 40 % des plans de soins avaient été établis tardivement et les objectifs de traitement des patients n'étaient pas accompagnés d'un calendrier. Nous avons également constaté que les plans

de mise en congé des patients étaient établis plus tard que prévu et que le temps d'attente pour obtenir un lit pouvait ainsi être prolongé.
- **Les hôpitaux ont recours de plus en plus à du personnel à temps partiel :** Au cours des cinq dernières années, les hôpitaux ont commencé à embaucher davantage de personnel à temps partiel. L'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario (RNAO) recommande que 70 % des effectifs infirmiers soient du personnel à temps plein afin d'offrir des soins de meilleure qualité. En 2011-2012, au moins 70 % des effectifs prodiguant des soins directs dans trois hôpitaux psychiatriques spécialisés étaient à temps plein. Cinq ans plus tard, un seul de ces hôpitaux avait plus de 70 % de personnel à temps plein, et tous employaient moins de personnel à temps plein. La combinaison d'effectifs à temps plein et à temps partiel varie d'un hôpital à l'autre, et aucun d'objectif relativement à cette combinaison.
- **Les hôpitaux consacrent moins d'argent aux soins directs aux patients que d'autres hôpitaux de comparaison, et leurs dépenses ont diminué :** Depuis 2011-2012, les dépenses que les hôpitaux psychiatriques spécialisés consacrent aux soins directs aux patients ont diminué de 2 cents, passant de 64 cents à 62 cents en 2015-2016 pour chaque dollar reçu du Ministère. Ce montant représente 5 % de moins (3 cents) que la moyenne de 65 cents que les hôpitaux de comparaison en Ontario consacrent aux soins directs aux patients. Pendant cette période, les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont dû gérer des coûts à la hausse sans vraiment obtenir de financement supplémentaire de la part du Ministère pour leur fonctionnement quotidien.
- **Il n'y a pas suffisamment de services des urgences en santé mentale dans la province :** Le CTSM est le seul établissement en Ontario comptant un service d'urgence réservé aux personnes qui éprouvent des problèmes de santé mentale. Ce service d'urgence a vu le jour dans les années 1960. Même si la population de l'Ontario a doublé depuis, il n'existe pas d'autres services d'urgence en santé mentale à l'heure actuelle dans la province et le Ministère ne prévoit pas d'en créer d'autres.
- **Depuis son inauguration en 2014, le nouvel édifice de psychiatrie légale de Waypoint comportait des lacunes ayant eu des répercussions importantes sur la sécurité des patients et du personnel :** En 2014, Waypoint a inauguré un nouvel édifice pour offrir son programme médico-légal à sécurité maximale. Depuis, 90 lacunes ayant des répercussions sur la sécurité du personnel et des patients ont été recensées. Ces lacunes, dont une clôture mal construite et un mécanisme électronique de fermeture des portes défectueux, ont donné lieu au signalement de plus de 800 risques pour la sécurité entre 2014-2015 et 2015-2016 (reliés à des agressions d'employés, des dommages aux biens, au vandalisme et à la fuite de patients en passant au-dessus d'une clôture sans autorisation). Après que plusieurs employés d'hôpital ont été agressés et blessés, dont un qui a été poignardé par un patient, le ministère du Travail est intervenu et a émis sept ordres de conformité pour corriger les problèmes de sécurité survenus dans le nouvel édifice.
- **En l'absence de normes provinciales en matière de santé mentale, les hôpitaux ont créé chacun leurs propres normes pour l'admission, le traitement et la mise en congé des patients et, par conséquent, ceux-ci sont traités de façon différente :** L'Ontario n'a pas de normes provinciales en matière de santé mentale et il n'y a actuellement aucun échéancier pour en créer. Chacun des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province a élaboré ses propres normes pour l'admission, le traitement et la mise en congé des patients. Ces normes sont parfois

différentes et il s'ensuit que des patients ayant reçu un même diagnostic sont considérés de façon différente par chaque hôpital. Un hôpital général nous a dit qu'il avait aiguillé le même patient vers deux hôpitaux psychiatriques spécialisés : l'un a estimé que le patient répondait à ses normes d'admission tandis que l'autre a refusé de l'admettre.

- **Les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont mis au point de nouvelles méthodes de traitement qui ont amélioré les résultats des soins aux patients :** Les hôpitaux psychiatriques spécialisés mettent en œuvre de nouvelles méthodes de traitement pour mieux traiter certaines maladies mentales. Par exemple, Ontario Shores a mis au point une nouvelle approche pour traiter certains patients atteints de schizophrénie et cette approche a contribué à une réduction du nombre de patients auxquels étaient prescrits de nombreux antipsychotiques. Ces médicaments ont des effets secondaires importants. Nous avons cependant constaté que les hôpitaux ne disposent d'aucun processus pour connaître les nouvelles méthodes de traitement mises au point par leurs pairs.
- **Le Ministère n'a fait aucune analyse pour connaître les raisons pour lesquelles de plus en plus de gens se rendent aux services des urgences des hôpitaux généraux en Ontario pour des problèmes de santé mentale :** Au cours des cinq dernières années, le nombre de personnes ayant une maladie mentale s'étant présentées aux urgences des hôpitaux généraux a augmenté de 21 %. Pendant cette période, le pourcentage des visites répétées aux services des urgences dans les 30 jours pour des affections liées à la toxicomanie et à la santé mentale ont augmenté respectivement de 18 % et de 9 %. Le Ministère n'a effectué aucune analyse pour déterminer les raisons pour lesquelles les visites aux services des urgences pour des problèmes de santé mentale et de toxicomanie ont augmenté.
- **Les renseignements sur la santé mentale ne sont pas communiqués entre les RLISS ni aux services de police :** Un seul RLISS possède une base de données que tous les fournisseurs de services de santé mentale peuvent consulter pour connaître les soins et les services qu'un patient reçoit. On s'assure ainsi que les patients reçoivent les soins dont ils ont besoin et qu'ils ne les reçoivent pas en double. Le même problème se pose concernant la communication de l'information sur les patients aux services de police. Les services de police nous ont dit que certains hôpitaux ne veulent pas communiquer ces renseignements. Or, en l'absence de ces renseignements, la police doit supposer que les patients qui quittent sans autorisation un hôpital psychiatrique spécialisé représentent un danger élevé pour la population, ce qui peut mener à un recours plus ferme à la force.

Le présent rapport contient 15 recommandations et 34 mesures à prendre. Il s'agit du troisième rapport d'une série de trois se rapportant aux soins de santé mentale. Le premier rapport traite de la santé mentale des enfants et des jeunes, et le deuxième porte sur les logements et les services de soutien pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale. D'autres renseignements généraux sur la santé mentale sont présentés dans le **chapitre 1**, Introduction aux audits des services de santé mentale

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) accueille favorablement l'audit détaillé mené par le Bureau de la vérificatrice générale et aimerait profiter de l'occasion pour remercier la vérificatrice générale de ces recommandations. Le Ministère est engagé à collaborer avec ses partenaires, à prendre des décisions fondées sur des données probantes et à apporter des améliorations pour assurer la viabilité du système de soins de santé de l'Ontario.

Depuis plus de 30 ans, le Ministère cherche à déplacer les Ontariens des hôpitaux vers la collectivité, avec les soutiens adéquats. Le Ministère s'est engagé à financer et à soutenir les services communautaires pour permettre aux Ontariens de demeurer à leur domicile et dans leur collectivité, dans la mesure du possible, et pour éviter les hospitalisations plus soutenues et coûteuses. Le Ministère reconnaît que des lits sont nécessaires dans certaines situations pour des hospitalisations, mais les patients devraient séjourner le moins longtemps possible dans les hôpitaux.

Le Ministère est conscient qu'une plus grande planification est nécessaire et qu'un plus grand leadership doit être exercé pour répondre aux besoins en santé mentale dans le secteur des soins de santé, ce qui comprend les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés autonomes, les six hôpitaux psychiatriques spécialisés tertiaires, près de 200 hôpitaux généraux ayant des lits réservés en santé mentale et plus de 350 organismes communautaires. À cette fin, le Ministère a créé le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances de l'Ontario et collabore étroitement avec le Conseil dans le but de renforcer la planification, la reddition de comptes et l'intégration eu égard au système de santé mentale et de lutte contre les dépendances. Le Conseil, qui est composé de représentants de différents secteurs, fournira des conseils d'experts sur la mise en œuvre de l'étape suivante de la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances du Ministère.

RÉPONSE GLOBALE DES RLISS

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) remercient le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario et acceptent les observations et recommandations.

La prestation efficace de services de qualité en matière de santé mentale et de lutte contre les dépendances est une priorité pour tous les RLISS. Nous continuerons de travailler avec le Ministère et les fournisseurs de soins de santé en vue d'améliorer les services aux Ontariens.

À titre de planificateurs, de bailleurs de fonds et d'intégrateurs du système de santé, les RLISS continueront de soutenir les initiatives permettant d'assurer un accès plus rapide aux soins en santé mentale et d'obtenir des résultats et une qualité plus uniformes. En juin 2015, le conseil des directeurs généraux des RLISS a approuvé la création d'un comité consultatif provincial sur la santé mentale et la lutte contre les dépendances (SMLD). Ce comité, qui regroupe les RLISS, les associations, les experts en la matière et d'autres partenaires, vise à partager de l'information, à définir les pratiques de pointe, à faire progresser les priorités et à formuler des recommandations à l'intention du conseil des directeurs généraux des RLISS visant à appuyer et à informer le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances de l'Ontario.

Le comité consultatif sur la SMLD des RLISS a approuvé trois priorités en matière de SMLD pour l'ensemble des RLISS :

- Objectif 1 : Faire en sorte que les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de dépendance aient accès à des soins primaires adéquats.
- Objectif 2 : Assurer une plus grande coordination, centralisation et intégration des points d'accès pour les services en SMLD.
- Objectif 3 : Assouplir les options de logements avec services de soutien à la disposition des principales populations.

Des groupes de travail axés sur l'action ont été créés pour chacune de ces priorités. Ces groupes de travail sont chargés d'élaborer, de documenter et de mettre en œuvre des plans de travail pour apporter des changements et une incidence positive sur la santé et le bien-être des Ontariens qui sont aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie.

RÉPONSE GLOBALE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés accueillent favorablement l'examen détaillé mené par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario. Nous partageons l'engagement en ce qui concerne l'évaluation continue du rendement, de la transparence et de l'imputabilité à l'égard de nos patients, de leurs familles, du personnel et des collectivités que nous desservons. La collaboration, la mise en œuvre de pratiques exemplaires, la normalisation des soins et la sécurité demeureront nos principales priorités. Chaque hôpital est titulaire d'un agrément avec mention d'honneur d'Agrément Canada, et notre travail conjoint dans le cadre de l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie est un parmi de nombreux exemples qui témoignent de notre quête quotidienne de qualité, de collaboration et de soins exemplaires.

Nous savons que la stigmatisation et la discrimination associées à la maladie mentale peuvent influer grandement sur la maladie elle-même. Nous sommes déterminés à éliminer la stigmatisation et à créer une société respectueuse, capable de compassion et de soutien à l'égard de ceux qui sont aux prises avec les effets dévastateurs de la maladie mentale et de la toxicomanie.

Nos hôpitaux fournissent des traitements spécialisés aux personnes qui présentent des cas graves et complexes de maladies mentales et de dépendances. Il est prioritaire pour nous d'éliminer les attentes à l'égard de ces services. Les temps d'attente sont souvent attribuables au nombre accru de patients, à une pénurie de professionnels en santé mentale, à l'élargissement des programmes et services et à l'augmentation correspondante de la demande au fil du temps. Le succès des campagnes de lutte contre la stigmatisation aux niveaux provincial et national encourage également les personnes à demander de l'aide. Nous savons que la demande à l'égard de nos programmes et services continuera d'augmenter et nous sommes engagés à collaborer avec nos partenaires de tous les secteurs pour faire progresser le système de soins en santé mentale et de lutte contre les dépendances dans le continuum des soins.

Nous avons agi de manière efficace pour atteindre les objectifs et cibles fixés dans nos ententes de responsabilisation avec nos RLISS respectifs et nous estimons qu'une supervision accrue aurait pour effet d'accroître le nombre de rapports administratifs et les coûts. Nos indicateurs de santé mentale nous permettent d'obtenir des résultats cliniques positifs pour nos clients et agissent efficacement comme objectifs organisationnels.

De nombreuses initiatives sont déjà en cours pour renforcer la collaboration et la normalisation et appuyer les efforts continus d'amélioration de la qualité (p. ex. stratégie provinciale de réduction des temps d'attente et amélioration des normes de qualité).

Nous continuerons de travailler ensemble et avec nos bailleurs de fonds afin de nous attaquer aux éléments définis dans le présent rapport et de fixer des priorités pour que les Ontariens aient accès aux soins de qualité dont ils ont besoin dans un milieu thérapeutique sûr.

2.0 Contexte

2.1 Historique et financement des hôpitaux psychiatriques spécialisés

En 1993, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a publié un plan décennal pour la prestation des services de santé mentale dans la province. Les dépenses consacrées à la santé mentale s'élevaient alors à environ 1,3 milliard de dollars par année. Environ 60 % de ce montant étaient versés à 14 hôpitaux psychiatriques et à d'autres hôpitaux généraux qui fournissaient des soins de santé mentale, tandis que la dernière

tranche de 40 % était versée principalement aux médecins et aux autres fournisseurs de services communautaires de santé mentale.

Dans son plan décennal, le Ministère voulait déplacer les soins aux patients à l'extérieur des hôpitaux. Pour y parvenir, il a commencé à transférer le financement des hôpitaux vers des fournisseurs de soins communautaires plus économiques tels que l'Association canadienne pour la santé mentale. Ces fournisseurs offrent des soins de santé mentale à des personnes qui continuent en général de vivre dans la collectivité.

Également dans le cadre de son plan décennal, le Ministère a mis sur pied la Commission de restructuration des services de santé chargée de diriger le processus de restructuration des hôpitaux et de conseiller le gouvernement sur les changements à apporter pour améliorer l'accessibilité, la qualité et l'efficience des services de soins de santé offerts à la population de l'Ontario. La Commission a conclu que la fermeture d'hôpitaux psychiatriques ou leur fusion avec des hôpitaux généraux permettrait de réaffecter les fonds qui leur étaient alloués auparavant à des fournisseurs de soins de santé mentale communautaires.

Par conséquent, au début des années 2000, 10 des 14 hôpitaux psychiatriques existants ont été fermés ou ont été fusionnés avec des hôpitaux généraux, ne laissant que les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés qui existent aujourd'hui. La **figure 1** donne un aperçu de chacun des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Depuis 1993, les dépenses du Ministère consacrées aux soins de santé mentale ont plus que doublé et atteignaient 3,3 milliards de dollars en 2015-2016. Sur ce montant, les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont reçu environ 673 millions de dollars, c'est-à-dire plus de 20 % des dépenses totales du Ministère consacrées aux soins de santé mentale. À la suite du transfert du financement ministériel vers les soins de santé mentale communautaires, moins de 30 % du financement total des soins de santé mentale en 2015-2016 a été affecté à la prestation des soins aux patients en santé mentale dans les hôpitaux généraux et les hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Au cours de notre audit, en avril 2016, le Ministère a créé une direction consacrée à la santé mentale et à la toxicomanie.

Figure 1 : Aperçu des hôpitaux psychiatriques spécialisés en 2015-2016
Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés

	Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM)	Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores (Ontario Shores)	Les Services de santé Royal Ottawa (le Royal)	Centre de soins de santé mentale Waypoint (Waypoint)	Total
Lieu	Toronto	Whitby	Ottawa et Brockville	Penetanguishene	
Nombre de lits psychiatriques de longue durée au 31 mars 2016[1]	493	326	269[2]	301	**1 389**
Nombre d'employés[3]	2 141	1 054	883	997	**5 075**
Congés des patients	4 470	645	1 223	904	**7 242**
Visites en consultation externe	96 421	65 937	97 647	19 193	**279 198**

1. Dans le présent rapport, les lits en santé mentale qui ne servent pas à fournir des soins de santé mentale de courte durée et qui sont situés dans un hôpital général sont considérés comme des lits psychiatriques de longue durée (y compris les lits dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés, les lits en santé mentale réservés aux enfants et les lits destinés aux patients que les tribunaux ont aiguillés vers les hôpitaux aux fins d'évaluation ou de traitement d'une maladie mentale).
2. Le Royal compte également 100 lits qui servent à accueillir les délinquants qui purgent une peine de ressort provincial et qui ont besoin de soins de santé mentale. Ces lits ne sont pas des lits psychiatriques de longue durée et ils sont exclus du total.
3. Le nombre d'employés renvoie aux équivalents à temps plein déclarés au Ministère.

2.1.1 Surveillance des hôpitaux psychiatriques spécialisés

Le Ministère a la responsabilité globale d'établir en Ontario un système de santé financé par les deniers publics, intégré et durable, axé sur les patients et sur les résultats.

Le Ministère donne de l'argent à chacun des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et ceux-ci sont chargés d'utiliser ces fonds pour planifier, financer et intégrer les services de santé dans leur région, y compris les services de santé mentale. Cela comprend environ 2 760 lits psychiatriques de longue durée répartis dans 35 établissements (principalement des hôpitaux) dans l'ensemble de la province. Environ la moitié (1 389) de ces lits se trouvent dans les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Chacun des hôpitaux psychiatriques spécialisés a conclu une entente de responsabilisation avec son RLISS : Centre-Toronto (CTSM), Centre-Est (Ontario Shores), Champlain (le Royal) et Simcoe Nord Muskoka (Waypoint).

Ces ententes indiquent le financement que les RLISS verseront aux hôpitaux psychiatriques spécialisés et le nombre de patients que ces hôpitaux sont censés traiter. Dans le cadre de l'entente, les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent présenter chaque trimestre à leur RLISS un compte rendu financier et opérationnel (par exemple, le volume de patients qu'ils traitent).

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés sont des hôpitaux publics régis par la *Loi sur les hôpitaux publics*. La Loi exige qu'ils mettent sur pied leur propre conseil d'administration chargé d'en superviser le fonctionnement.

2.2 Vue d'ensemble

2.2.1 Raisons des admissions dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés

Une personne peut être admise de différentes façons dans un hôpital psychiatrique spécialisé. En général, il faut que le patient soit aiguillé. La plupart des patients sont aiguillés par des hôpitaux généraux qui n'offrent pas le niveau de soins spécialisés offerts par les hôpitaux psychiatriques spécialisés. D'autres patients sont aiguillés par leur médecin de famille, par des psychiatres (des médecins spécialisés en santé mentale) ou par des organismes communautaires de santé mentale qui apportent un soutien aux personnes atteintes d'une maladie mentale vivant dans la collectivité.

Les personnes ayant une maladie mentale qui cherchent pas à se faire traiter de leur propre chef, mais qui présentent un danger pour elles-mêmes ou pour les autres peuvent être aiguillées contre leur gré par un psychiatre ou leur médecin de famille vers un hôpital psychiatrique spécialisé. Durant 2015-2016, environ 25 % des patients admis dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont été admis contre leur gré. Si des patients sont préoccupés par le traitement qui leur est administré dans un hôpital psychiatrique spécialisé, ils peuvent s'adresser aux représentants des patients du Ministère qui œuvrent dans chaque hôpital; le représentant peut donner des conseils aux patients ou leur proposer des options ou de l'aide.

Un autre groupe de patients des hôpitaux psychiatriques spécialisés sont ceux aiguillés par les tribunaux – il s'agit des patients en psychiatrie légale. Ces patients sont atteints ou sont soupçonnés d'être atteints d'une maladie mentale et ont été accusés d'une infraction criminelle. Ils sont aiguillés vers les hôpitaux psychiatriques spécialisés pour y être évalués afin de déterminer s'ils sont aptes à subir leur procès ou s'ils « sont non criminellement responsables », ou pour y recevoir un traitement.

En plus des programmes destinés aux patients qui séjournent à l'hôpital, les hôpitaux psychiatriques spécialisés offrent aussi des services aux malades externes. Ces services s'adressent aux personnes qui peuvent gérer leur maladie mentale sans devoir séjourner dans un hôpital. Entre autres exemples de services aux malades externes, mentionnons la consultation d'un psychiatre pour vérifier si les médicaments prescrits donnent des résultats, ou une thérapie de groupe. En 2015-2016,

les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés ont enregistré environ 280 000 visites de malades externes.

2.2.2 Mise en congé des hôpitaux psychiatriques spécialisés

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés et les autres fournisseurs de services de santé mentale travaillent en collaboration pour faire en sorte que les patients reçoivent les soins dont ils ont besoin à l'endroit convenant le mieux à leur situation.

Lorsqu'un patient est prêt à sortir d'un hôpital psychiatrique spécialisé, il se peut qu'il ne puisse pas retourner à son domicile ou qu'il n'ait pas de domicile. Par exemple, un aîné peut avoir besoin des services d'un foyer de soins de longue durée ou une personne peut avoir besoin d'un logement avec services de soutien parce qu'ils ne sont plus en mesure de gérer eux-mêmes leur maladie mentale.

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent trouver d'autres fournisseurs de services, tels que des logements avec services de soutien et des foyers de soins de longue durée, et coordonner la mise en congé du patient avec ceux-ci pour que le patient continue de recevoir les soins dont il a besoin à sa sortie de l'hôpital. Si la mise en congé n'est pas planifiée et coordonnée en temps opportun, les patients qui sont prêts à sortir de l'hôpital devront continuer d'y séjourner jusqu'à ce que l'hôpital trouve un fournisseur de services communautaires approprié. La **figure 2** donne un aperçu de la façon dont les patients entrent dans un hôpital psychiatrique spécialisé et en sortent.

2.2.3 Types de maladies mentales traitées

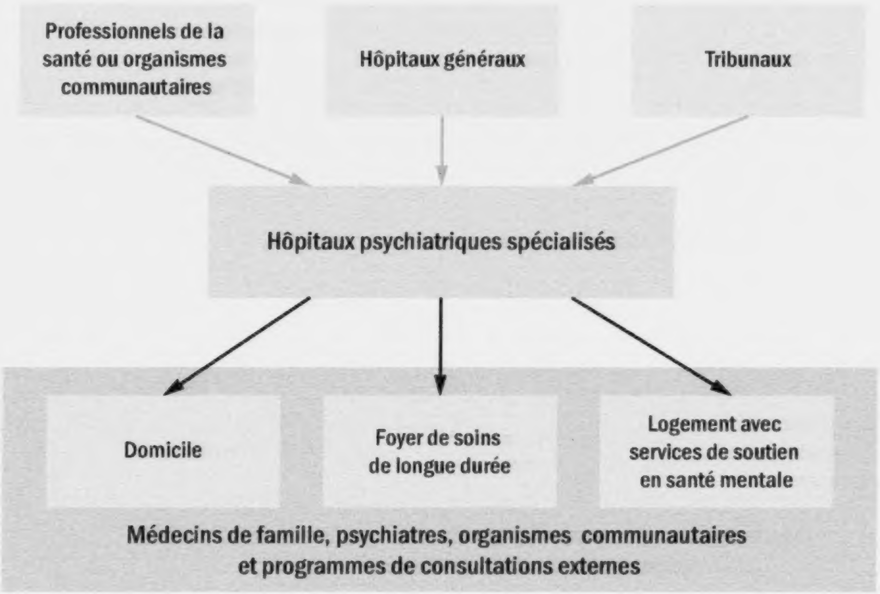
Les hôpitaux psychiatriques spécialisés offrent de nombreux programmes et traitements en santé mentale pour différents diagnostics et différents groupes d'âge.

Les diagnostics traités les plus courants comprennent :

- les troubles psychotiques (les symptômes comprennent les hallucinations, les idées délirantes et les troubles de la pensée);

Figure 2 : Façons courantes dont les gens entrent dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés et en sortent

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



- les troubles de l'humeur (comme une dépression grave);
- la toxicomanie.

Le pourcentage de patients aux prises avec ces maladies mentales est demeuré stable entre 2011-2012 et 2015-2016. La **figure 3** montre les maladies mentales qui ont été traitées dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés entre 2011-2012 et 2015-2016.

Environ 60 % des patients des hôpitaux psychiatriques spécialisés étaient identifiés comme des hommes et 40 % comme des femmes. Ce ratio est demeuré stable entre 2011-2012 et 2015-2016. De même, ces patients étaient principalement âgés de 19 à 44 ans. La **figure 4** montre l'âge des patients traités dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés.

2.2.4 Catégories de patients et programmes

Il y a quatre catégories de patients

Quatre catégories de patients sont admis dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés :

- les patients en psychiatrie légale (qui sont aiguillés par les tribunaux);
- les adultes (âgés de 18 à 64 ans);
- les aînés (âgés de 65 ans et plus);
- les jeunes (âgés de 12 à 17 ans).

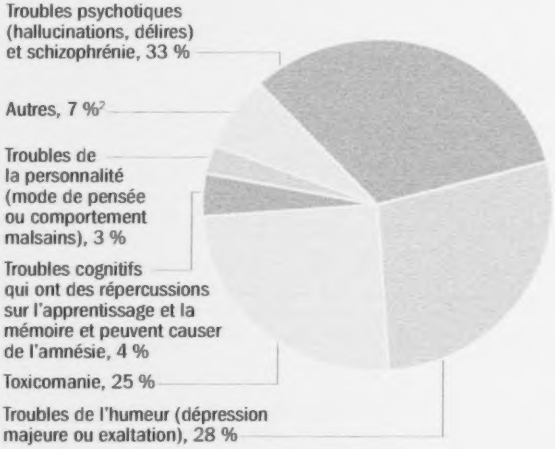
Les hôpitaux ont des lits distincts pour chaque type de patient. La **figure 5** montre le nombre de lits pour chaque type de patient selon l'hôpital psychiatrique spécialisé.

Chaque hôpital psychiatrique spécialisé offre des programmes qui lui sont propres

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés offrent des programmes semblables, mais chaque hôpital offre également des programmes spécialisés qui lui sont propres. Voici les principaux programmes propres à chaque hôpital :

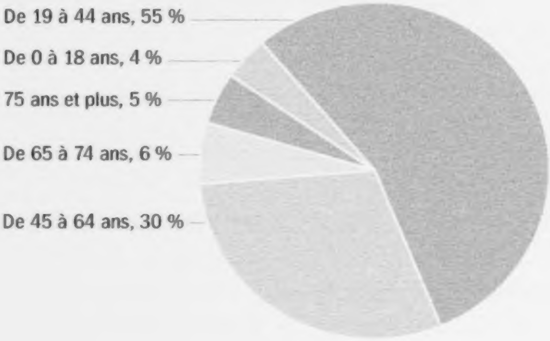
- Le CTSM compte le seul service d'urgence en santé mentale offert en Ontario;

Figure 3 : Maladies mentales diagnostiquées des patients des hôpitaux psychiatriques spécialisés[1]
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Les pourcentages représentent la moyenne entre 2011-2012 et 2015-2016.
2. « Autres » inclut les troubles anxieux (sentiments d'appréhension chroniques et persistants), les troubles d'adaptation (réaction anormale ou excessive aux sources de stress dans la vie) et les troubles de l'enfance (divers troubles qui se manifestent généralement durant l'enfance ou l'adolescence en lien avec l'incapacité à demeurer concentré, à communiquer de façon efficace ou à apprendre).

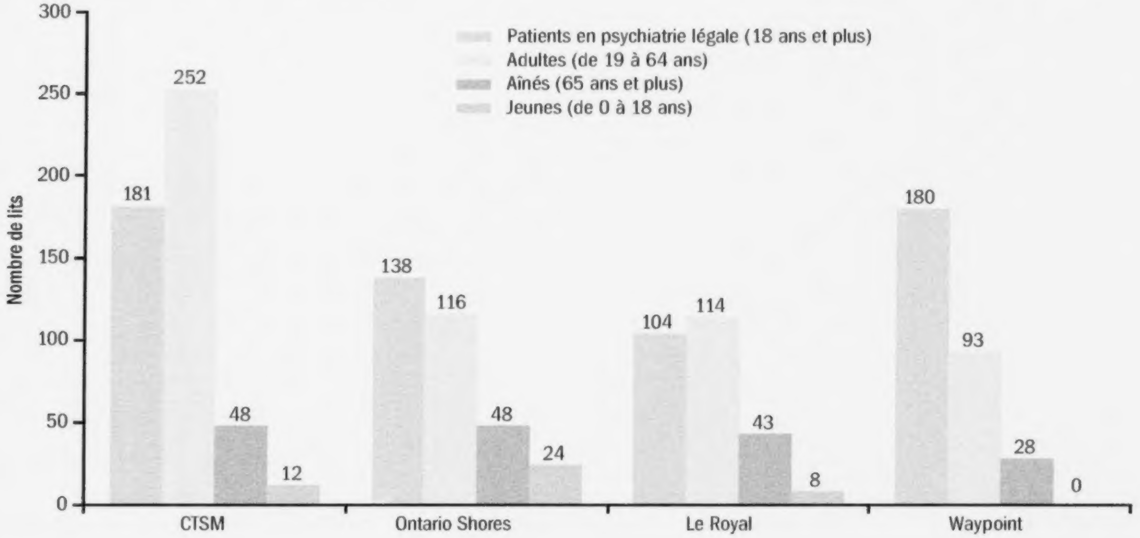
Figure 4 : Âge des patients des hôpitaux psychiatriques spécialisés, 2011-2012 – 2015-2016
Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



- Ontario Shores traite les enfants et les jeunes aux prises avec les troubles de l'alimentation les plus graves;

Figure 5 : Lits dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés par type de patient, au 31 mars 2016

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



- Le Royal compte une unité de crise pour ses malades externes qui ont un urgent besoin de soins;
- Waypoint comporte une unité médico-légale à sécurité maximale pour les personnes qui présentent un grand danger de violence envers elles-mêmes ou envers les autres.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les hôpitaux psychiatriques spécialisés disposaient de politiques, de procédures et de processus efficaces pour garantir que les hôpitaux psychiatriques spécialisés fournissent des services de santé mentale qui répondent aux besoins des patients et de la collectivité conformément aux responsabilités législatives. Nous avons également examiné si les hôpitaux psychiatriques spécialisés sont efficacement intégrés au système de soins de santé de l'Ontario, si les ressources sont utilisées de façon efficiente et si l'efficacité des hôpitaux psychiatriques spécialisés est mesurée et évaluée et fait l'objet d'un compte rendu public.

La haute direction du Ministère, des RLISS et des hôpitaux psychiatriques spécialisés a examiné et approuvé l'objectif de notre audit et les critères connexes.

Pour nos travaux d'audit, nous avons rencontré le personnel clé au Ministère et nous nous sommes rendus dans les quatre RLISS où se trouvent les hôpitaux psychiatriques spécialisés (Centre-Est, Champlain, Simcoe Nord Muskoka et Centre-Toronto); nous avons discuté avec le personnel des RLISS qui participe à la surveillance des hôpitaux psychiatriques spécialisés et nous avons examiné la documentation et les données connexes.

Nous nous sommes également rendus dans les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés; nous y avons interviewé les cadres supérieurs et le personnel de première ligne pour comprendre le fonctionnement de chaque hôpital et nous avons examiné les données et la documentation connexes. De plus,

nous avons effectué un examen détaillé de dossiers de patients dans deux des quatre hôpitaux, à savoir Ontario Shores et le CTSM.

Pour connaître les préoccupations des patients des hôpitaux psychiatriques spécialisés, nous avons interviewé des patients actuels et anciens de ces hôpitaux et rencontré les représentants des patients dans chaque hôpital qui sont des employés du Ministère considérés comme indépendants de l'hôpital.

Pour connaître les préoccupations du personnel des hôpitaux psychiatriques spécialisés, nous avons rencontré des représentants du Syndicat de la fonction publique de l'Ontario.

Pour comprendre les défis et les besoins des personnes aux prises avec une maladie mentale, nous avons discuté avec des représentants clés de l'organisme Addictions and Mental Health Ontario et de cinq filiales locales de l'Association canadienne pour la santé mentale (situées à Hawkesbury, Oshawa, Ottawa et Toronto et dans le comté de Simcoe).

Nous avons également discuté avec des représentants clés de six hôpitaux généraux et de cinq services de police (Barrie, région du grand Toronto, Midland, Orillia, Ottawa, Toronto et Whitby) pour mieux connaître leurs interactions avec les hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Pour mieux comprendre les défis qui se posent aux hôpitaux psychiatriques spécialisés sur le plan de la mise en congé de leurs patients, nous avons discuté avec deux fournisseurs de logements avec services de soutien et avec les responsables de trois foyers de soins de longue durée (à Midland, Ottawa et Toronto).

Par ailleurs, nous avons examiné les normes de santé mentale appliquées dans d'autres administrations et nous avons discuté avec les responsables de la régie de la santé de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Health Authority) des normes de santé mentale appliquées dans cette province.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les patients sont pénalisés par les longues attentes

Pendant qu'il est sur une liste en attente d'être admis dans un hôpital psychiatrique spécialisé ou de recevoir des soins, le patient ayant une maladie mentale ne reçoit pas les soins spécialisés dont il a besoin. Cette situation peut empirer une maladie mentale déjà grave et accroître le danger que le patient représente pour lui-même ou pour les autres. Cela augmente également la probabilité qu'une visite soit nécessaire aux services des urgences pour obtenir des soins immédiats.

4.1.1 Les temps d'attente sont longs et ils continuent de s'allonger

Nous avons obtenu de l'information sur les temps d'attente par programme hospitalier pour les cinq derniers exercices de la part de trois des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés (Ontario Shores, le Royal et Waypoint). Le CTSM ne recueille pas ce genre d'information parce que la majorité (70 %) de ses patients provient de son service des urgences; il mesure plutôt le temps pendant lequel une personne attend au service des urgences d'obtenir un lit d'hospitalisation.

Au 31 juillet 2016, 159 personnes en tout attendaient d'être hospitalisées et 5 000 personnes attendaient d'être inscrites à un programme de consultations externes aux trois hôpitaux spécialisés qui nous ont fourni de l'information sur les temps d'attente.

Nous avons constaté que les temps d'attente pour les programmes de santé mentale offerts par les trois hôpitaux sont longs. En 2015-2016, par exemple, 9 enfants ont dû attendre pendant plus de trois mois avant de recevoir de l'aide pour soigner de graves troubles de l'alimentation à Ontario Shores.

La **figure 6** montre les programmes offerts aux patients hospitalisés dont les temps d'attente sont les plus longs dans chaque hôpital. À l'**annexe 1**, nous indiquons les temps d'attente pour le reste des programmes offerts aux patients hospitalisés. La **figure 7** montre les programmes de consultations externes dont les temps d'attente sont les plus longs.

Par ailleurs, les temps d'attente s'allongent. En moyenne, les patients attendent maintenant plus longtemps qu'il y a cinq ans avant d'être hospitalisés ou d'être inscrits aux programmes de consultations externes dans chacun des trois hôpitaux psychiatriques spécialisés. Par exemple, pour être hospitalisés à Ontario Shores, les patients ayant le même diagnostic en 2015-2016 ont attendu pendant trois semaines de plus qu'il y a cinq ans. La **figure 8** montre l'augmentation du temps d'attente pour l'obtention d'un lit dans chaque hôpital et la **figure 9** montre l'augmentation du temps d'attente pour l'inscription aux programmes de consultations externes.

En moyenne, en 2015-2016, les patients doivent également attendre trois heures (ou environ 40 %) de plus qu'il y a cinq ans au service des urgences du CTSM avant d'obtenir un lit d'hospitalisation. Autrement dit, le temps d'attente moyen est de 10,8 heures par rapport à 7,8 heures il y a cinq ans.

Nous avons examiné l'évolution des temps d'attente entre 2011-2012 et 2015-2016 pour certains programmes destinés aux patients hospitalisés dans chaque hôpital et nous avons constaté que le temps d'attente avait augmenté dans 60 % des cas. Par exemple :

- Il y a cinq ans, les patients attendaient environ une semaine pour obtenir un lit dans un programme de rétablissement au Royal qui leur permet d'acquérir des aptitudes à la vie quotidienne pour vivre de façon autonome. En 2015-2016, le temps d'attente dépassait légèrement trois mois.
- Les personnes souffrant d'une maladie mentale ou de toxicomanie doivent attendre deux fois plus longtemps avant d'obtenir un lit dans un programme de traitement de la toxicomanie à Waypoint; le temps d'attente est passé d'un mois et demi en 2011-2012 à près de trois mois en 2015-2016.

Nous avons également relevé des augmentations des temps d'attente pour certains programmes de consultations externes. Par exemple :

- Les personnes souffrant de troubles de la personnalité limite (instabilité de l'humeur et du comportement) attendaient environ un mois et demi en 2011-2012 pour bénéficier d'un programme offert par Ontario Shores.

Figure 6 : Les deux principaux programmes pour patients hospitalisés offerts dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés et dont l'attente est la plus longue pour l'admission des patients, 2015-2016[1]

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés

Hôpital psychiatrique spécialisé	Description des patients traités par le programme	Jours d'attente pour l'admission[2]
Ontario Shores	• Programme spécialisé de traitement des troubles de l'alimentation chez les jeunes	105
	• Patients en psychiatrie légale[3]	268
Waypoint	• Toxicomanie et maladie mentale	85
	• Patients en psychiatrie légale[3]	48
Le Royal	• Programme de rétablissement	80
	• Lutte contre les dépendances	43

1. Le CTSM n'a pas été inclus dans ce tableau parce qu'il ne recueille pas centralement l'information sur le temps d'attente des patients hospitalisés. Ceci s'explique par le fait que la majorité (70 %) de ses patients hospitalisés provient de son service des urgences.
2. Les hôpitaux mesurent les temps d'attente médians des programmes. Par conséquent, la moitié des personnes admises ont attendu plus longtemps que les jours indiqués.
3. Il se peut que les patients en psychiatrie légale attendent leur admission à plusieurs endroits. Certains peuvent attendre dans un autre hôpital et d'autres en prison.

En 2015-2016, le temps d'attente était de sept mois.

- Les personnes atteintes de schizophrénie attendaient environ un mois et demi en 2011-2012 pour être inscrites à un programme offert par le Royal. En 2015-2016, l'attente était supérieure à trois mois.

À Waypoint, la liste d'attente pour l'un des principaux programmes de consultations externes pour les adultes était tellement longue que l'hôpital a cessé temporairement en 2015-2016 d'inscrire des personnes sur la liste d'attente même si elles avaient besoin de ce traitement. Selon le personnel hospitalier, la longueur du temps d'attente est

Figure 7 : Les deux principaux programmes de consultations externes offerts dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés et dont l'attente est la plus longue pour l'obtention d'un traitement, 2015-2016

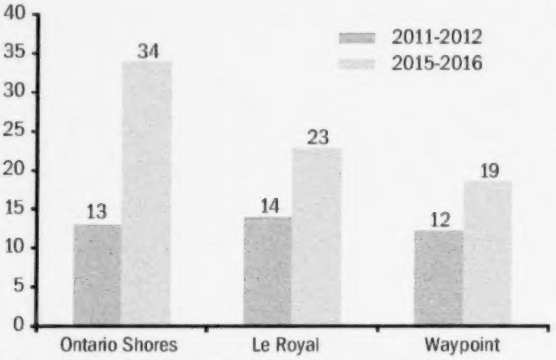
Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés

Hôpital psychiatrique spécialisé	Description des patients traités par le programme	Jours d'attente pour un traitement*
Ontario Shores	• Trouble de la personnalité limite	373
	• Stress traumatique	364
Waypoint	• Adultes en général	23
	• Personnes âgées	29
Le Royal	• Troubles de l'humeur et troubles anxieux	193
	• Clinique du sommeil	241
CTSM	• Personnes qui éprouvent des problèmes avec leur identité sexuelle, y compris celles qui veulent une chirurgie de changement de sexe	141
	• Les femmes ayant des antécédents de traumatisme et de maladie mentale	118

* Les hôpitaux mesurent les temps d'attente médians des programmes. Par conséquent, la moitié des personnes traitées ont attendu plus longtemps que les jours indiqués.

Figure 8 : Attente pour obtenir un lit dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés, 2011-2012 et 2015-2016 (en jours)[1, 2]

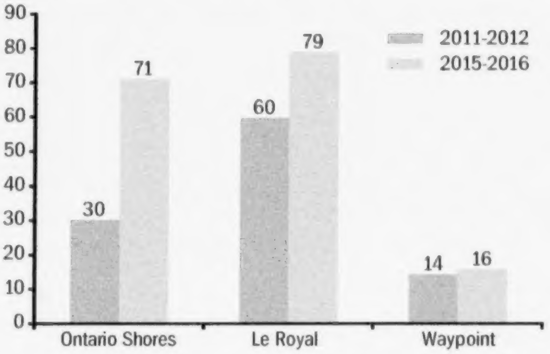
Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



1. Le CTSM n'est pas inclus dans cette comparaison parce que ses temps d'attente ne sont pas comparables à ceux des autres hôpitaux. Le CTSM assure le suivi de ses temps d'attente par le biais de son service d'urgence, et les autres hôpitaux mesurent l'attente à partir du moment de l'aiguillage vers l'admission.
2. Les hôpitaux mesurent les temps d'attente médians des programmes. Par conséquent, la moitié des personnes admises ont attendu plus longtemps que les jours indiqués.

Figure 9 : Attente pour les programmes de consultations externes dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés, 2011-2012 et 2015-2016 (en jours)[1, 2]

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



1. Le CTSM n'est pas inclus dans cette comparaison parce qu'il n'assure le suivi centralisé des temps d'attente de ses patients en consultation externe que depuis 2014.
2. Les hôpitaux mesurent les temps d'attente médians des programmes. Par conséquent, la moitié des personnes admises ont attendu plus longtemps que les jours indiqués.

attribuable à une demande plus élevée de services en santé mentale, notamment de l'extérieur des régions où ils sont situés, ainsi qu'aux changements apportés aux programmes qui prolongent la durée des séjours des patients.

4.1.2 Temps d'attente non déclarés

Alors que le Ministère recueille et déclare publiquement les temps d'attente pour plusieurs services offerts dans les hôpitaux généraux, il ne le fait pas pour les hôpitaux psychiatriques spécialisés. La raison en est que le Ministère n'a pas élaboré pour ces hôpitaux un moyen uniforme de mesurer ou de déclarer les temps d'attente.

Actuellement, les hôpitaux psychiatriques spécialisés mesurent les temps d'attente de façon différente l'un de l'autre. Le Royal consigne le temps d'attente à compter de la date à laquelle l'un de ses psychiatres détermine qu'un patient a besoin d'un traitement tandis qu'Ontario Shores et Waypoint consignent les temps d'attente à compter de la date à laquelle un patient leur est aiguillé. Les hôpitaux consignent les temps d'attente principalement à des fins d'utilisation interne. Chacun des hôpitaux psychiatriques spécialisés déclare publiquement les temps d'attente pour certains de leurs programmes; toutefois, chaque hôpital décide des renseignements qu'il veut communiquer. Étant donné que les hôpitaux mesurent les temps d'attente de façon différente, ces renseignements ne peuvent pas servir à comparer les temps d'attente dans les quatre hôpitaux pour l'obtention d'un lit ou l'inscription à un programme.

En 2014, le Ministère a octroyé environ 2,5 millions de dollars aux hôpitaux psychiatriques spécialisés pour élaborer un moyen uniforme afin de commencer à mesurer les temps d'attente, mais seulement pour trois programmes. Ce travail devrait être terminé en 2017, mais permettra aux hôpitaux de mesurer les temps d'attente pour certains des services qu'ils offrent seulement. Actuellement, le Ministère n'a pas de plan précis pour élaborer un moyen uniforme de mesurer les temps d'attente pour tous les programmes offerts par les hôpitaux psychiatriques spécialisés et pour en rendre compte publiquement.

4.1.3 Les hôpitaux généraux ont besoin de renseignements sur les temps d'attente

Étant donné que le Ministère ne recueille ni ne déclare les temps d'attente, comme il le fait pour les services fournis par les hôpitaux généraux, ni les RLISS ni le Ministère n'analysent la durée exacte pendant laquelle des personnes attendent en moyenne d'obtenir des services de santé mentale ou, comme l'a constaté notre audit, ni le fait que les temps d'attente s'allongent et les répercussions de cette situation.

Nous avons discuté avec des employés d'hôpitaux généraux qui nous ont dit que l'absence de rapports publics sur les temps d'attente pour obtenir des services de santé mentale dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés a des répercussions sur eux et sur leurs patients. Les hôpitaux généraux aiguillent leurs patients vers les hôpitaux psychiatriques spécialisés. Comme les temps d'attente ne sont pas déclarés publiquement, les hôpitaux généraux n'ont d'autre choix que de communiquer directement avec les hôpitaux psychiatriques spécialisés pour connaître les temps d'attente pour l'obtention d'un lit. Autrement, ils ne savent pas pendant combien de temps leurs patients en santé mentale devront attendre avant d'être admis dans un hôpital psychiatrique spécialisé ni si les temps d'attente diminuent ou augmentent par rapport aux mois précédents.

La publication des temps d'attente serait également une bonne chose pour les patients, car certains, comme ceux qui habitent entre Ontario Shores à Whitby et le CTSM à Toronto, auraient ainsi plusieurs options pour obtenir des services de santé mentale.

4.1.4 Cas de suicide enregistrés pendant que des patients attendaient d'obtenir des services

L'une des conséquences les plus importantes des longs temps d'attente est la possibilité qu'une personne s'inflige des blessures. Ontario Shores et le Royal consignent par écrit la raison pour laquelle une personne cesse de figurer sur leurs listes d'attente dans tous les cas où ce renseignement leur est fourni par la source de l'aiguillage.

Nous avons examiné les registres disponibles et constaté qu'Ontario Shores et le Royal étaient au courant que sept personnes en tout étaient décédées au cours des cinq dernières années pendant qu'elles attendaient d'obtenir un lit ou d'être inscrites à un programme de consultations externes. La cause du décès n'était pas communiquée systématiquement aux hôpitaux, mais leurs registres indiquaient qu'au moins une personne s'était suicidée pendant qu'elle attendait d'obtenir de l'aide. Bien que l'un des autres hôpitaux psychiatriques spécialisés n'assure pas un suivi formel de ces renseignements, nous avons constaté que ses registres indiquaient également qu'une personne s'était suicidée avant d'avoir pu être hospitalisée.

Nous avons relevé un cas où une personne s'était suicidée deux jours avant son admission prévue à l'hôpital après une attente de six semaines. Dans une discussion avec le personnel de cet hôpital, le conjoint de cette personne avait dit que ses proches estimaient que la maladie avait joué un rôle dans le suicide.

Étant donné que les hôpitaux ne consignent pas nécessairement ou ne reçoivent pas systématiquement l'information sur les raisons pour lesquelles les patients cessent de figurer sur leurs listes d'attente, on ne connaît pas exactement le nombre de personnes décédées pendant qu'elles attendaient de recevoir des services des hôpitaux psychiatriques spécialisés, ni la cause de ces décès.

RECOMMANDATION 1

Pour que les Ontariens connaissent le temps qu'ils devront attendre avant d'obtenir les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- élaborer dès que possible un moyen uniforme de mesurer les temps d'attente des hôpitaux psychiatriques spécialisés;
- recueillir de l'information sur les temps d'attente pour les programmes destinés aux patients hospitalisés et les programmes de consultations externes;
- communiquer ces renseignements au public.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et s'emploie à normaliser la définition des temps d'attente et la collecte d'information sur les temps d'attente pour les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés. Lorsque la définition normalisée des temps d'attente sera en place, l'information sur les temps d'attente sera recueillie, contrôlée et publiée dans des rapports touchant les programmes pour patients hospitalisés et de consultations externes.

Le Ministère accorde un financement échelonné sur trois ans (2014-2015 à 2016-2017) au Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM) pour soutenir l'initiative sur l'accès aux soins en santé mentale et en toxicomanie. Cette initiative est un partenariat entre les hôpitaux psychiatriques spécialisés visant à s'attaquer aux lacunes importantes au chapitre de l'accès aux soins, ce en utilisant les données des quatre hôpitaux pour assurer expressément un suivi des temps d'attente, déterminer les lacunes dans les services et instaurer une structure pour les rapports publics et la reddition de comptes. L'initiative vise ultimement à élaborer une approche provinciale exhaustive permettant d'améliorer l'accès aux soins pour les personnes souffrant d'une maladie mentale ou de toxicomanie.

4.2 Les patients qui n'ont plus besoin de soins dans un hôpital psychiatrique ne peuvent pas obtenir leur congé

Alors que les listes d'attente pour être admis dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés s'allongent, leurs lits sont occupés en plus grand nombre par des personnes qui n'ont pas besoin des soins fournis par ces hôpitaux. Le Ministère ne s'est pas assuré qu'il y a un nombre suffisant de lits dans les autres établissements de soins de santé (comme les logements avec services de soutien pour les personnes aux prises avec une maladie mentale et les foyers de soins de longue durée) pour s'occuper des patients qui sont prêts à sortir des hôpitaux psychiatriques spécialisés. Il s'ensuit qu'un plus grand nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés sont occupés par des personnes qui n'ont plus besoin d'être hospitalisées et que le fait d'assurer le soin de ces patients dans un hôpital plus longtemps qu'il n'est nécessaire augmente les coûts pour la province.

4.2.1 Les lits des hôpitaux psychiatriques spécialisés sont occupés par des personnes qui n'ont pas besoin de soins hospitaliers

Au lieu de dispenser des soins de santé mentale spécialisés, les hôpitaux psychiatriques spécialisés jouent de plus en plus le rôle des foyers de soins de longue durée pour les patients souffrant de démence, de lésions cérébrales ou de déficience intellectuelle, ou le rôle des logements avec services de soutien.

Nous avons constaté, au cours des cinq dernières années, qu'environ un lit sur dix dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés était occupé par des personnes qui n'avaient pas besoin de soins hospitaliers, mais ne pouvaient sortir de l'hôpital en raison de l'absence de lits disponibles dans les logements avec services de soutien ou les foyers de soins de longue durée. Ce problème a empiré au cours des cinq dernières années. Nous avons examiné les renseignements sur la mise en congé des patients dans chacun des quatre hôpitaux et constaté que les hôpitaux avaient dû attendre en moyenne près d'un an en 2015-2016 avant de pouvoir transférer un patient dans un logement avec services de soutien ou un foyer de soins de longue durée. Il s'agit d'une augmentation par rapport à 2011-2012, alors que les patients attendaient en moyenne 235 jours dans les hôpitaux avant d'être transférés dans un logement avec services de soutien ou un foyer de soins de longue durée une fois qu'ils n'avaient plus besoin des soins dispensés par un hôpital psychiatrique spécialisé.

La **figure 10** montre le pourcentage de patients dans chaque hôpital psychiatrique spécialisé qui auraient dû obtenir leur congé en 2011-2012 et 2015-2016. Ce pourcentage a augmenté dans trois des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés.

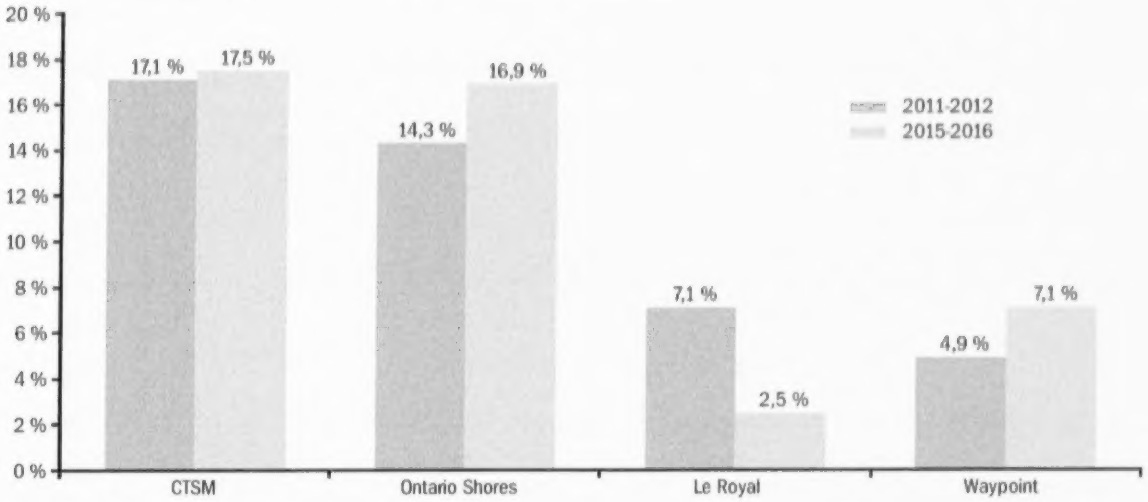
4.2.2 Les hôpitaux pourraient accueillir des centaines de patients supplémentaires si les mises en congé pouvaient avoir lieu en temps opportun

Nous avons comparé le nombre de jours pendant lesquels les patients restaient dans chaque hôpital psychiatrique spécialisé alors qu'ils n'avaient plus besoin de soins hospitaliers avec la durée moyenne de séjour des patients dans chaque hôpital. En nous fondant sur cette comparaison, nous avons estimé que les quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés auraient pu admettre et soigner environ 1 400 personnes de plus, et ce, seulement en 2015-2016, s'ils avaient pu trouver un endroit pour transférer leurs patients dès que ceux-ci auraient dû obtenir leur congé. Cela réduirait considérablement les temps d'attente, en particulier pour les aînés.

Par conséquent, quand l'état de santé des patients s'est amélioré et qu'ils sont prêts à quitter l'hôpital, ils devraient être mis en congé rapidement. On s'assurerait ainsi de libérer des lits pour les personnes qui figurent sur la liste d'attente et de dépenser de façon efficiente l'argent consacré aux soins de santé.

Figure 10 : Pourcentage de lits occupés durant l'année par des patients qui auraient dû sortir de l'hôpital*, mais n'ont pu obtenir leur congé, 2011-2012 et 2015-2016

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



* D'après l'hôpital psychiatrique spécialisé.

4.2.3 La pénurie de ressources retarde les mises en congé

Nous avons discuté avec des représentants de trois foyers de soins de longue durée des défis auxquels ils sont confrontés quand ils acceptent des patients en provenance d'hôpitaux psychiatriques spécialisés. Ils ont dit que même lorsque des lits sont libres dans la maison de soins infirmiers, ils hésitent parfois à accepter ces patients, car ils n'ont pas de personnel ayant la formation voulue, comme des thérapeutes comportementalistes, pour s'occuper de ces patients.

La difficulté de trouver un endroit pour accueillir ces patients est également accentuée par le fait que la demande de lits est plus grande en général que le nombre de lits offerts dans les logements avec services de soutien et les foyers de soins de longue durée. Dans notre audit des opérations hospitalières inclus dans le présent rapport (**section 3.08** du **chapitre 3**), nous avons constaté que 1 854 personnes attendaient dans des hôpitaux de la province qu'il se libère une place dans un foyer de soins de longue durée, au 31 mars 2016.

Dans notre audit des logements et des services de soutien à la disposition des personnes souffrant d'une maladie mentale (**section 3.07** du **chapitre 3**), nous avons constaté, sur la plus grande liste d'attente centralisée pour l'obtention d'un logement avec services de soutien en Ontario, que près de six nouveaux demandeurs s'étaient ajoutés à la liste pour chaque demandeur l'ayant quittée au cours de 2015-2016.

4.2.4 Les mises en congé tardives augmentent les coûts des soins de santé

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés sont les établissements désignés pour soigner les personnes atteintes des maladies mentales les plus complexes et les plus graves. Ils offrent le niveau de soins le plus élevé, qui est également celui qui coûte le plus cher.

En 2016, le coût moyen du soin d'un patient pendant une journée dans un hôpital psychiatrique spécialisé correspondait à environ 930 $. Cependant, le coût assumé par la province pour le traitement d'un patient dans un logement avec services de soutien

ou un foyer de soins de longue durée se situait entre 68 $ par jour dans un logement avec services de soutien et 166 $ dans un foyer de soins de longue durée, ce qui représente moins du cinquième du coût des soins pour un patient dans un hôpital psychiatrique spécialisé. En tenant compte de l'écart de coûts entre le traitement d'un patient dans un hôpital psychiatrique spécialisé et le traitement d'un patient dans une maison de soins infirmiers ou un logement avec services de soutien, le coût pour fournir des soins qui n'étaient plus nécessaires était d'environ 45 millions de dollars en 2015-2016. Si les patients avaient obtenu leur congé des hôpitaux psychiatriques spécialisés dès qu'ils n'avaient plus besoin de soins hospitaliers, cet argent aurait pu servir à fournir des soins à des patients figurant sur les listes d'attente qui avaient réellement besoin des soins spécialisés offerts par ces hôpitaux.

RECOMMANDATION 2

Afin de réduire les temps d'attente et de dépenser le budget des soins de santé de la façon la plus efficiente possible, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit déterminer les causes de la pénurie de lits dans les logements avec services de soutien et les foyers de soins de longue durée pour les patients qui ne peuvent pas obtenir leur congé des hôpitaux psychiatriques spécialisés, et prendre des mesures pour y remédier.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'emploie à améliorer les services fournis aux personnes souffrant de maladies mentales ou de toxicomanie dans le continuum des soins. Le Ministère reconnaît le rôle important que jouent les cliniciens au moment de la mise en congé des patients pour retourner à leur domicile ou dans la collectivité, ce qui comprend les foyers de services de longue durée et les logements avec services de soutien, pour les patients ayant besoin de ce niveau de soutien.

La Stratégie à long terme de logement abordable du gouvernement, ainsi que les travaux du Conseil consultatif ontarien des services de santé mentale concernant les logements avec services de soutien, fourniront des renseignements et des conseils sur la manière de régler ces pénuries de logements avec services de soutien pour les personnes souffrant de maladies mentales et de toxicomanie. La stratégie prévoit un investissement de 16 millions de dollars sur trois ans, à compter de 2014-2015, pour créer 1 000 nouvelles places dans des logements pour les personnes souffrant de maladies mentales et de toxicomanie.

Le Ministère collabore étroitement avec les RLISS pour surveiller les besoins de lits dans les foyers de soins de longue durée (SLD) de l'ensemble de la province et étudie les besoins éventuels afin de planifier en conséquence.

Le Ministère élabore également un cadre de planification de la capacité provinciale visant à soutenir la planification intégrée axée sur la population en matière de santé. Le cadre fournira au Ministère, aux RLISS et aux partenaires du système de santé l'accès à des données uniformes et des orientations pour les activités de planification. Lorsqu'il sera terminé, ce cadre aidera à fournir des soins dans le milieu le mieux approprié du continuum des soins de santé.

RÉPONSE DES RLISS

Cette recommandation encourage le Ministère et les RLISS à poursuivre leur collaboration en vue de régler les problèmes de capacité de lits spécialisés pour les patients souffrant de maladies mentales et de toxicomanie dans les foyers de SLD, ainsi que de lits dans les logements avec services de soutien.

Le comité consultatif provincial sur la santé mentale et la lutte contre les dépendances (SMLD) des RLISS a approuvé trois priorités pour les RLISS visant à assurer la disponibilité d'options plus souples de logements avec

services de soutien pour les populations clés. De plus, les RLISS ont participé activement à la Stratégie améliorée de renouvellement des foyers de soins de longue durée du gouvernement.

4.3 Lits psychiatriques de longue durée fermés dans la province

Alors que de plus en plus de patients n'ayant plus besoin des soins spécialisés des hôpitaux continuent d'y occuper un lit en attendant leur mise en congé, le nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés a diminué au cours des cinq dernières années. Par conséquent, un moins grand nombre de patients qui ont besoin de leurs soins en reçoivent.

Entre 2011-2012 et 2015-2016, il y a eu une réduction nette de 134 lits psychiatriques de longue durée dans la province. Les deux tiers de ces lits ont été fermés dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés.

4.3.1 Les fermetures de lits ont des répercussions sur les hôpitaux généraux

Nous avons rencontré des membres du personnel et de la direction de trois hôpitaux généraux situés à proximité du CTSM et d'Ontario Shores pour connaître les répercussions des fermetures de lits sur leurs patients. Les employés d'un hôpital nous ont dit que depuis la fermeture des lits en schizophrénie au Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM), il leur est plus difficile de trouver des hôpitaux psychiatriques spécialisés auxquels ils peuvent aiguiller leurs patients atteints de cette maladie.

Les employés d'un hôpital situé à proximité d'Ontario Shores nous ont dit que plus de 20 patients ont été admis à l'hôpital pour des soins de santé mentale à cause de la fermeture de lits à Ontario Shores. Le personnel d'un autre hôpital a déclaré qu'il lui est plus difficile maintenant d'envoyer ses patients à Ontario Shores. Le personnel a affirmé que la durée du séjour des patients au service des urgences de l'hôpital a augmenté au cours des dernières années. L'hôpital attribue en partie cette situation aux fermetures de lits à Ontario Shores.

Globalement, 5 % des lits psychiatriques de longue durée qui existaient il y a cinq ans dans la province ont été fermés. La **figure 11** montre l'évolution du nombre de lits psychiatriques de longue durée dans chaque RLISS entre 2011-2012 et 2015-2016.

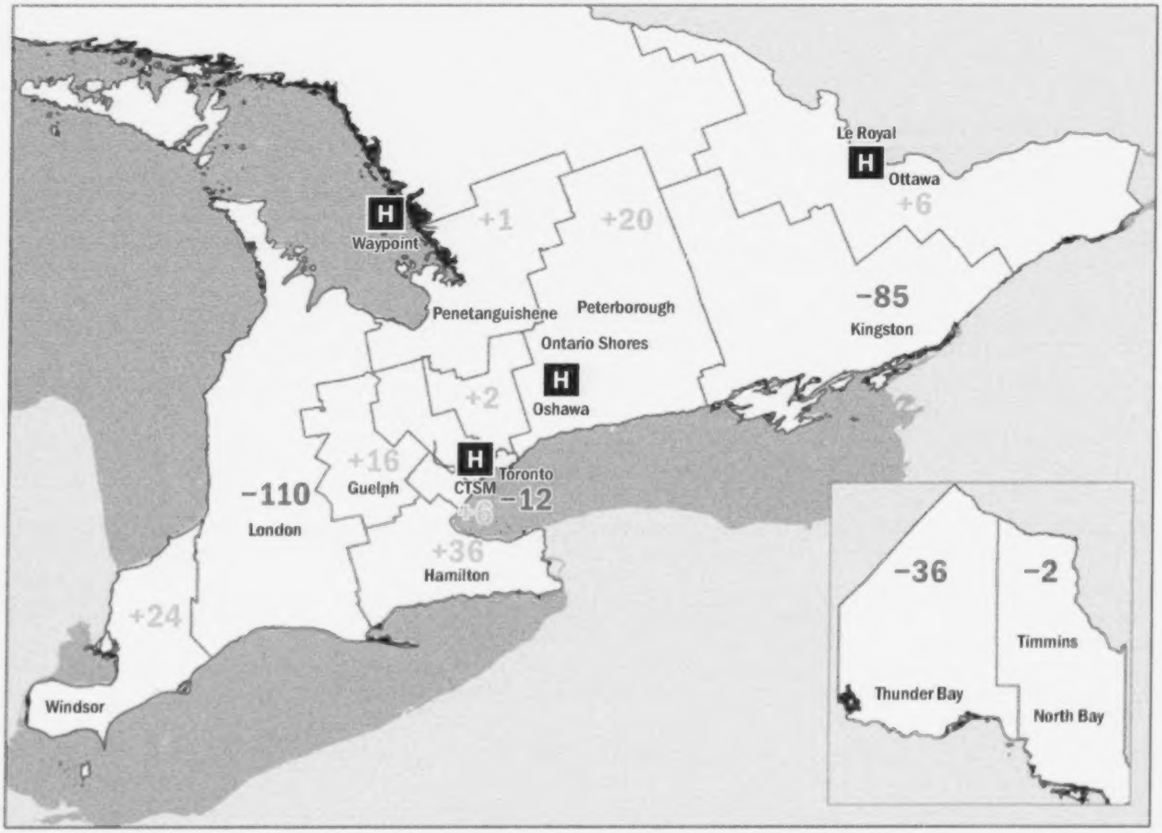
4.3.2 Il n'y a pas suffisamment de lits psychiatriques de longue durée dans la province

En 1988, le Ministère avait commandé une étude dont le rapport recommandait que le Ministère s'assure que tous les résidents de l'Ontario ont accès à des services de santé mentale dans leurs propres collectivités ou le plus près possible. En raison de l'absence de niveaux ciblés de service dans la province, ce n'est toujours pas le cas près de 30 ans plus tard pour les personnes atteintes des formes de maladie mentale les plus complexes et les plus graves. Par exemple :

- Dans le RLISS de Simcoe Nord Muskoka, il n'y a pas de lits en santé mentale réservés aux enfants. Par conséquent, au cours de l'exercice 2015-2016, 129 enfants de la région ont dû se rendre à l'extérieur du RLISS (notamment se rendre régulièrement à North Bay, ce qui représente une distance de plus de 300 kilomètres pour certains résidents de la région du RLISS) pour obtenir des services d'hospitalisation. Cela ajoute au fardeau des familles qui doivent maintenant parcourir de plus longues distances pour passer du temps avec leur enfant pendant qu'il est hospitalisé à l'extérieur de la région.
- Seulement 6 des 14 RLISS comptent des lits d'hospitalisation réservés aux personnes aux prises avec des dépendances. Le Ministère a indiqué qu'il y avait peut-être d'autres lits pour ces personnes dans d'autres hôpitaux

Figure 11 : Évolution du nombre de lits psychiatriques de longue durée entre 2011-2012 et 2015-2016, par RLISS

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario avec les données du ministère de la Santé et des Soins de longue durée



situés dans différents RLISS, mais il ne dispose pas de suffisamment de renseignements pour déterminer le nombre exact de lits dans chaque RLISS ou dans la province servant au traitement des patients aux prises avec des dépendances. Les patients qui ne peuvent pas obtenir de services hospitaliers pour le traitement des dépendances doivent soit se rendre dans une autre région pour obtenir ces services, soit obtenir les services auprès de fournisseurs communautaires qui ne sont peut-être pas en mesure d'offrir un niveau de soins intensifs comme à l'hôpital, soit payer pour obtenir les services offerts par un fournisseur privé, ou bien se passer de traitement.

- L'absence des services nécessaires en Ontario entre 2011-2012 et 2015-2016 a obligé le Ministère à dépenser près de 10 millions de dollars pour envoyer 127 jeunes se faire traiter aux États-Unis pour qu'ils puissent obtenir des services de santé mentale (principalement pour traiter des troubles graves de l'alimentation), car les services spécialisés dont ils avaient besoin n'étaient pas offerts en Ontario. D'autres programmes et services ont été lancés en Ontario (comme le programme d'Ontario Shores destiné aux enfants et aux jeunes aux prises avec les formes les plus graves des troubles de l'alimentation, qui a été lancé en 2014) durant cette période pour

réduire le nombre d'enfants devant aller se faire traiter aux États-Unis pour des problèmes de santé mentale.

Globalement, le nombre de lits psychiatriques de longue durée varie d'un lit par tranche de 2 300 personnes dans la région du RLISS Waterloo Wellington à un lit par tranche de 90 200 personnes dans la région du RLISS du Centre. (Voir la **figure 12**.)

RECOMMANDATION 3

Pour que les Ontariens aient un meilleur accès, le plus près possible de leur collectivité, aux services de santé mentale dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) doivent :

- déterminer le nombre de lits psychiatriques de longue durée nécessaires dans chaque région de la province pour répondre à la demande des Ontariens pour ces services de santé mentale;
- établir une cible pour le nombre nécessaire de lits psychiatriques de longue durée dans chaque RLISS et surveiller régulièrement la cible pour s'assurer qu'elle est atteinte;
- communiquer ces renseignements au public.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En collaboration avec les RLISS, le Ministère élaborera une stratégie de planification de la capacité qui intègre l'offre et la demande eu égard aux lits de soins psychiatriques de longue durée dans chaque collectivité et région. De plus, le Ministère élabore un plan de capacité et définira une cible pour les lits de soins psychiatriques de longue durée dans les RLISS. Ce travail fera en sorte que les soins soient offerts dans le milieu le plus approprié possible.

Le Ministère reconnaît qu'entre 2011-2012 et 2015-2016, il y a eu une réduction nette de 134 lits psychiatriques de longue durée dans la province, mais pendant cette même période une augmentation des lits psychiatriques de soins actifs (courte durée) a également été enregistrée. Il s'agissait en grande partie de lits dans des hôpitaux généraux, qui ne sont pas visés par le présent audit.

Figure 12 : Nombre de résidents pour chaque lit psychiatrique de longue durée, par RLISS (2016)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

RLISS	Nombre de résidents par lit psychiatrique de longue durée[1]
Centre	90 242
Mississauga Halton	78 649
Centre-Ouest	66 808
Érié St-Clair	11 641
Hamilton Niagara Haldimand Brant[2]	9 591
Champlain[2]	7 321
Centre-Est[2]	6 941
Sud-Ouest[2]	5 789
Nord-Est[2]	5 620
Sud-Est[2]	5 083
Simcoe Nord Muskoka[2]	4 762
Nord-Ouest[2]	4 718
Centre-Toronto[2]	3 549
Waterloo Wellington	2 334
Moyenne pour l'Ontario	**7 394**

1. Les 856 lits de psychiatrie médicolégale de la province ne sont pas comptabilisés comme des lits de psychiatrie de longue durée, et ce parce qu'ils sont utilisés par des personnes admissibles quelle que soit leur région de résidence (c'est-à-dire qu'un lit dans une région peut être utilisé par une personne admissible d'une autre région). Pour être admissible à un lit, une personne doit être visée par une ordonnance d'un tribunal.
2. Ces RLISS ont des lits de psychiatrie médicolégale en plus de lits psychiatriques de longue durée.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS conviennent qu'il faut déterminer le nombre de lits psychiatriques de longue durée nécessaires dans chaque région de la province pour répondre à la demande. D'autres régions peuvent reproduire le travail de planification de la capacité en santé mentale effectué dans certains RLISS pour être en mesure de déterminer leurs besoins en matière de services et de capa-

cité. La planification de la capacité devrait aussi tenir compte des programmes de SMLD offerts par la province (p. ex. service médico-légal à sécurité maximale).

4.4 L'inefficacité du financement fait en sorte que les besoins des patients ne sont pas satisfaits

Le Ministère décide du montant de financement consacré aux soins de santé mentale en Ontario. Ce montant s'élevait à 3,3 milliards de dollars en 2015-2016.

4.4.1 Le financement ne repose pas sur l'importance de la demande

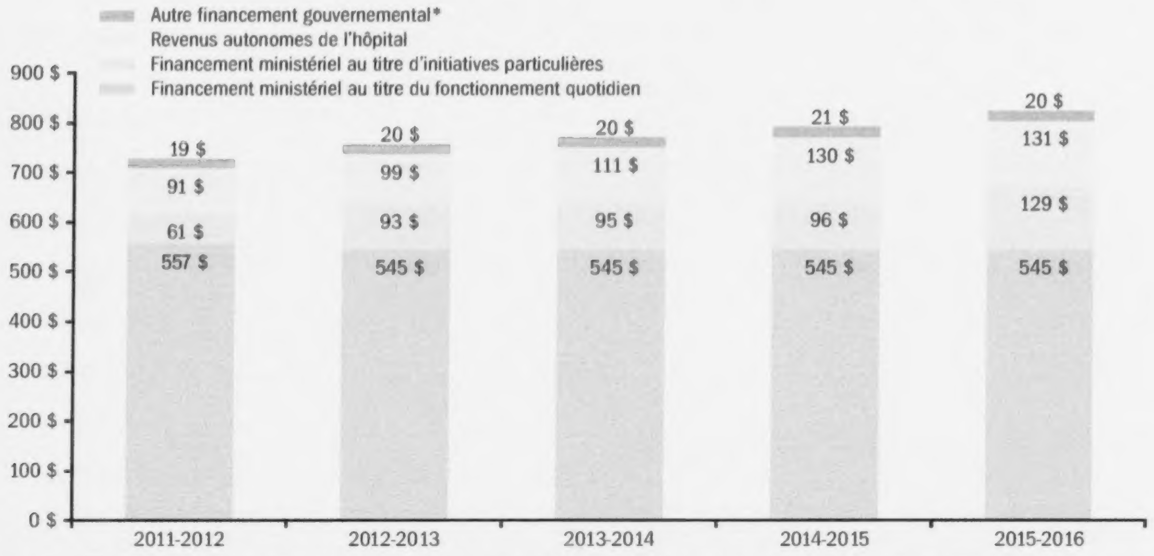
Depuis 2012-2013, le Ministère finance le fonctionnement quotidien de la plupart des hôpitaux généraux d'après le volume de services qu'ils offrent. Ainsi, les hôpitaux sont davantage en mesure de faire face à la croissance de la demande des services de soins de santé qu'ils offrent.

Le financement destiné aux hôpitaux psychiatriques spécialisés, cependant, n'est pas lié au volume de services qu'ils offrent. Le Ministère octroie plutôt des fonds aux hôpitaux pour leur fonctionnement quotidien ou pour soutenir des initiatives particulières. Au nombre de ces initiatives, mentionnons la formation offerte par les hôpitaux psychiatriques spécialisés à d'autres employés qui fournissent des soins directs aux patients dans les régions éloignées de la province.

Les hôpitaux reçoivent également d'autres ministères et du gouvernement fédéral des fonds pour certains programmes. Par exemple, en 2015-2016, le Royal a reçu environ 3 millions de dollars du ministère fédéral des Anciens Combattants pour un programme visant à traiter le personnel des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada qui éprouve des problèmes psychologiques persistants.

Figure 13 : Ventilation des revenus totaux des hôpitaux psychiatriques spécialisés, 2011-2012 – 2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



* Les autres fonds gouvernementaux sont répartis comme suit : 2 millions de dollars du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse pour fournir des services communautaires en santé mentale aux jeunes, 15 millions de dollars du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour fournir des services en santé mentale aux délinquants provinciaux inculpés et 3 millions de dollars du ministère fédéral des Anciens combattants pour fournir des services en santé mentale aux membres de la Gendarmerie royale du Canada ou des Forces armées canadiennes.

De plus, les hôpitaux ont leurs propres sources de revenus, telles que le stationnement et la cafétéria. La **figure 13** montre le financement total que les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont reçu et généré au cours des cinq dernières années.

4.4.2 La faible augmentation du financement a des répercussions sur les soins aux patients

Pendant cinq ans, jusqu'au 1er avril 2016, le financement octroyé par le Ministère pour des initiatives particulières a plus que doublé (passant de 61 millions à 129 millions de dollars). Cependant, le financement réservé versé par le Ministère au titre du fonctionnement quotidien des hôpitaux a diminué de 2 %, ou 12 millions de dollars, passant de 557 à 545 millions de dollars au cours de la même période.

La majeure partie du financement destiné aux initiatives particulières n'est pas consacrée au fonctionnement quotidien, mais le Ministère verse une partie de ce financement pour l'élargissement d'un programme existant ou le lancement d'un nouveau programme. Par exemple, le Royal a reçu plus de 4 millions de dollars entre 2011-2012 et 2015-2016 pour agrandir son service médico-légal, ce qui comprend l'ajout de quatre lits. Ce financement peut servir uniquement aux fins particulières définies par le Ministère et ne peut être utilisé à d'autres fins (y compris un autre programme courant, quel qu'il soit).

Ainsi, le financement total versé par le Ministère aux hôpitaux psychiatriques spécialisés au titre du fonctionnement quotidien a augmenté de 3 %, soit de 572 millions de dollars en 2011-2012 à 587 millions de dollars en 2015-2016. Durant la même période, le taux d'inflation (d'après l'Indice des prix à la consommation de Statistique Canada) était d'environ 7 %. Pour faire face à cette faible augmentation du financement versé au titre du fonctionnement quotidien, les hôpitaux ont dû financer une plus grande partie de leur fonctionnement quotidien avec des revenus autonomes, fermer des lits et réduire les services, ce qui a eu des répercussions sur les soins aux patients.

4.4.3 Les décisions du Ministère en matière de financement ne sont pas fondées sur la demande réelle

Durant notre audit, nous avons appris que le Ministère a accordé à chaque hôpital psychiatrique spécialisé pour 2016-2017 une hausse de 2 % du financement, ou environ 12 millions de dollars, aux fins de leur fonctionnement quotidien. Cependant, cette hausse du financement était fondée principalement sur la croissance de la population et le taux d'inflation, non pas sur une demande réelle à l'égard des services des hôpitaux psychiatriques spécialisés, d'après les temps d'attente courants et projetés. Par conséquent, rien ne dit que la hausse de 2 % est appropriée.

De plus, le Ministère n'effectuait aucune analyse pour vérifier si chaque hôpital avait besoin de la même hausse du financement. Par exemple, il se peut que certains hôpitaux aient des listes d'attente plus longues et qu'ils puissent par conséquent bénéficier davantage d'un financement plus élevé que les autres hôpitaux psychiatriques spécialisés.

De plus, il n'est pas certain que le Ministère tient compte des répercussions sur les autres intervenants lorsqu'il établit le montant du financement qu'il verse à chaque fournisseur de services de santé mentale. Par exemple, une augmentation du financement versé aux hôpitaux psychiatriques spécialisés peut réduire le nombre de personnes qui se rendent aux services des urgences généraux pour des problèmes de santé mentale. En revanche, il serait bon pour les hôpitaux psychiatriques spécialisés que le Ministère hausse le financement des logements avec services de soutien et des foyers de soins de longue durée qui peuvent recevoir des cas complexes, afin qu'ils puissent augmenter le nombre de lits disponibles. Les hôpitaux psychiatriques spécialisés pourraient ainsi faire sortir les patients plus rapidement et libérer des lits pour traiter un plus grand nombre de patients inscrits sur les listes d'attente.

4.4.4 Le Ministère ne recueille pas suffisamment de renseignements pour la prise des décisions en matière de financement

Au cours de notre audit, le Ministère a créé une direction consacrée à la santé mentale et à la toxicomanie. Avant avril 2016, les décisions concernant les soins de santé mentale, telles que celles se rapportant à la politique et au financement, étaient décentralisées et prises dans différentes directions du Ministère qui s'occupent également de tous les autres services de soins de santé provinciaux, comme les hôpitaux généraux. La création d'une générale de la santé mentale et de la toxicomanie est certes un pas dans la bonne voie, mais pour prendre des décisions appropriées, cette direction a besoin de renseignements sur la demande de services de santé mentale et sur les services qui sont actuellement offerts.

Nous avons constaté que ni le Ministère ni les RLISS ne recueillent de renseignements auprès des hôpitaux psychiatriques spécialisés sur les programmes qu'ils offrent, qu'ils n'effectuent aucune analyse pour connaître le nombre de patients traités par ces hôpitaux pour chaque diagnostic de maladie mentale, et qu'ils ne recueillent pas de renseignements sur la durée de l'attente des patients avant leur admission dans un hôpital ou leur inscription à un programme de consultations externes. Ces renseignements sont nécessaires pour prendre de bonnes décisions en matière de financement.

Par exemple, le Ministère n'a pas de données complètes sur les différents types de lits en santé mentale offerts dans la province. Le Ministère connaît le nombre de lits psychiatriques de longue durée qui existent dans la province, mais il ne sait pas combien d'entre eux servent au traitement de chaque diagnostic de maladie mentale. Par exemple, quand nous avons demandé au Ministère de nous dire le nombre de lits utilisés dans la province pour le traitement des patients ayant des dépendances, le Ministère a seulement été en mesure de confirmer que ce type de lit existe dans six RLISS. Le Ministère croit que d'autres RLISS disposent de lits psychiatriques de longue durée servant au traitement des patients ayant des dépendances, mais les RLISS ne recueillent pas suffisamment de renseignements auprès des hôpitaux à l'heure actuelle pour le confirmer.

4.4.5 Les RLISS ne recueillent pas des renseignements pertinents

Le Ministère verse des fonds à chaque RLISS pour qu'il les alloue aux hôpitaux psychiatriques spécialisés qui se trouvent dans sa région. Pour s'assurer que le financement reçu par les hôpitaux sert aux fins prévues, les RLISS devraient recueillir des renseignements pertinents et les analyser pour déterminer la mesure dans laquelle les hôpitaux psychiatriques spécialisés fournissent des services et des soins qui répondent aux besoins de leurs patients. Les RLISS ne recueillent pas ces renseignements.

Nous avons constaté que les RLISS utilisent le même formulaire pour recueillir des renseignements auprès des hôpitaux psychiatriques spécialisés et des hôpitaux généraux. Ce formulaire contient très peu de questions sur les soins de santé mentale fournis par les hôpitaux et ceux-ci retournent un formulaire presque vierge aux RLISS. Par exemple, le formulaire demande aux hôpitaux psychiatriques spécialisés d'indiquer le nombre de chirurgies, d'examens IRM et de mammographies qu'ils ont effectués pour dépister le cancer même s'ils n'offrent aucun de ces services.

Comme condition du financement qu'ils reçoivent, les hôpitaux psychiatriques spécialisés concluent des ententes de responsabilisation avec leurs RLISS respectifs. Cependant, ces ententes ne reposent sur aucune cible reliée à la réduction des temps d'attente ou à l'amélioration de la qualité des soins reçus par les patients des hôpitaux. En fait, les hôpitaux sont seulement tenus d'admettre et de traiter un certain nombre de patients et d'équilibrer leur budget. En théorie, cela signifie que les hôpitaux psychiatriques spécialisés pourraient atteindre leur volume ciblé de patients en offrant des

programmes ayant un faible coût, mais un taux de roulement élevé des patients, et en faisant fi de la demande de programmes ayant un coût plus élevé, mais un taux de roulement plus faible des patients.

RECOMMANDATION 4

Afin de gérer les temps d'attente de plus en plus longs pour obtenir les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé doivent remédier dès que possible aux longs temps d'attente et élaborer une stratégie globale pour les réduire en :

- établissant des objectifs pour les temps d'attente de services des hôpitaux psychiatriques spécialisés;
- recueillant des renseignements pertinents, tels que le nombre de lits psychiatriques de longue durée existant pour chaque diagnostic de maladie mentale et les temps d'attente, auprès des hôpitaux psychiatriques spécialisés pour déterminer où des fonds supplémentaires devraient être alloués;
- envisageant de relier le financement octroyé pour le fonctionnement quotidien des hôpitaux psychiatriques spécialisés au volume de services qu'ils offrent de sorte qu'ils puissent respecter les objectifs ayant trait aux temps d'attente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et déterminera quels liens entre le volume de service et le financement seraient mieux à même d'assurer une prestation rapide de ces services, et, de concert avec les RLISS, il élaborera une stratégie visant à réduire les temps d'attente pour ces services.

En partenariat avec les RLISS et au moyen des conseils fournis par le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances, le Ministère s'emploie à améliorer les services communautaires en santé mentale et toxicomanie. Les Ontariens pourront ainsi recevoir des services tôt dans leur maladie de sorte à éviter les hospitalisations soutenues et coûteuses et à mieux planifier les congés pour que les personnes reçoivent les services et le soutien dont elles ont besoin après avoir quitté l'hôpital.

La prévention des hospitalisations inutiles réduira les temps d'attente pour des lits.

RÉPONSE DES RLISS

L'accès adéquat et rapide aux services en matière de SMLD est une priorité pour les RLISS. Dans le cadre de l'examen annuel des indicateurs de l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS, ceux-ci dégageront des possibilités d'améliorer la surveillance du rendement en santé mentale et lutte contre les dépendances. À leur tour, les comités directeurs de l'entente de responsabilisation en matière de services des RLISS et les groupes de travail sur les indicateurs harmoniseront les indicateurs provinciaux en matière de responsabilisation et les ententes locales.

La disponibilité des lits et des services ne sont pas les seuls facteurs à influer sur les temps d'attente. Le bon roulement des patients, la capacité et les soutiens à la transition appropriés ont également une incidence. Il est, par exemple, nécessaire de créer une capacité adéquate de logements abordables et de logements avec services de soutien afin de répondre à la demande de cette population. Les RLISS travailleront avec le Ministère en vue de définir les investissements et les initiatives qui contribueraient le plus à réduire les temps d'attente pour les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Les RLISS chercheront également à relier les services ciblés aux temps d'attente dans les ententes sur la responsabilisation conclues entre les RLISS et les hôpitaux psychiatriques spécialisés.

4.5 Les dépenses consacrées aux soins directs aux patients sont inférieures à celles des hôpitaux de comparaison

Compte tenu de la demande croissante de soins de santé mentale, il est important que les hôpitaux psychiatriques spécialisés gèrent de façon efficiente le budget des soins de santé de sorte que le financement soit consacré dans la mesure du possible aux soins directs aux patients (comme les médicaments et le salaire du personnel infirmier et des autres employés qui dispensent des soins directs aux patients).

4.5.1 Les dépenses consacrées aux soins des patients ont diminué légèrement

Notre examen de la façon dont les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont dépensé les fonds versés par le Ministère au titre de leur fonctionnement quotidien a révélé que depuis 2011-2012 les dépenses consacrées aux soins directs aux patients ont diminué de 2 cents, passant de 64 cents à 62 cents en 2015-2016, pour chaque dollar dépensé. La dernière tranche de 38 cents a été consacrée à des dépenses non liées directement aux patients. On peut penser aux dépenses qui ne sont pas directement reliées aux soins prodigués aux patients, notamment les salaires des gestionnaires, les fournitures et les systèmes de technologie de l'information des hôpitaux.

Nous avons comparé ces chiffres au montant moyen que les hôpitaux de comparaison de la province consacrent aux soins directs aux patients. (Les hôpitaux de comparaison sont de petits hôpitaux communautaires ayant eu moins de 2 700 patients hospitalisés recevant des soins actifs ou cas de chirurgie d'un jour par année au cours de deux des trois années antérieures, et des hôpitaux pour maladies chroniques ou de réadaptation, qui sont des hôpitaux autonomes qui fournissent des soins continus complexes ou des services de réadaptation.) Nous avons constaté que les hôpitaux psychiatriques spécialisés dépensent environ 5 % (ou 3 cents) de moins pour les soins directs aux patients que les hôpitaux de comparaison de la province. Nous avons également constaté que si les hôpitaux psychiatriques spécialisés consacrent maintenant environ 2 cents de moins aux soins directs aux patients qu'il y a cinq ans, bien que la moyenne provinciale des hôpitaux de comparaison soit demeurée stable. Ce constat permet de croire que, dans l'ensemble, les hôpitaux psychiatriques spécialisés pourraient consacrer une plus grande partie des fonds provenant du Ministère aux soins directs aux patients.

RECOMMANDATION 5

Pour que le financement provenant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée soit axé sur les soins directs aux patients, les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent déterminer des façons de consacrer une plus grande partie des dépenses aux soins aux patients plutôt qu'à des frais non liés aux soins des patients.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés accepte cette recommandation et procéderont à un examen comparatif avec des hôpitaux dont les rôles et les milieux thérapeutiques sont similaires, afin de trouver des moyens d'augmenter les dépenses liées directement aux soins des patients, tout en reconnaissant que notre système a pour mandat d'appuyer la Stratégie de santé mentale et de lutte contre les dépendances, ainsi que de soutenir (comme le prévoit la loi) le système médico-légal en santé mentale. De plus, il est important de mentionner que la mise en place de modèles financiers et les investissements dans les infrastructures de TI pour mener à bien les stratégies provinciales ayant traite aux dossiers médicaux électroniques sont des sources de coûts indirects.

4.6 Différences dans la façon dont les hôpitaux psychiatriques spécialisés dispensent les soins

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont des politiques différentes en ce qui a trait aux critères d'admission, aux méthodes de traitement et à la planification des mises en congé.

4.6.1 L'absence de normes de santé mentale donne lieu à des différences sur le plan des soins dispensés dans la province

Les normes de santé mentale aident le personnel à prendre des décisions uniformes concernant les patients qui seront admis dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés, le traitement qui leur sera administré et la façon et le moment d'effectuer leur mise en congé. Les normes de santé mentale peuvent décrire quels diagnostics nécessitent une hospitalisation ou bien un traitement dans le cadre d'un programme de consultations externes. Ces normes améliorent l'uniformité des soins que des personnes ayant un même diagnostic reçoivent dans les différents hôpitaux d'une région. Il existe des normes de santé mentale dans d'autres administrations telles que la Nouvelle-Écosse et le Royaume-Uni, mais il n'y en a pas en Ontario et aucun échéancier n'a été établi pour en créer.

4.6.2 Les hôpitaux ne s'entendent pas sur les critères d'admission des patients

En Ontario, chacun des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés a élaboré ses propres normes pour l'admission, le traitement et la mise en congé des patients. Ces normes sont parfois différentes et cela se traduit par des différences dans la façon dont chaque hôpital gère les patients ayant un même diagnostic.

Nous avons discuté avec du personnel clinique d'hôpitaux généraux situés à proximité des quatre hôpitaux psychiatriques spécialisés et ces employés nous ont dit qu'il arrive couramment que les hôpitaux psychiatriques spécialisés refusent des patients qu'ils auraient dû admettre selon les hôpitaux généraux. Les membres du personnel d'un hôpital général nous ont dit que cela s'était produit à plusieurs reprises et qu'ils avaient donc cessé d'aiguiller leurs patients vers les hôpitaux psychiatriques spécialisés et qu'ils continuent maintenant de les traiter au meilleur de leurs capacités. Le personnel d'un autre hôpital général nous a relaté des cas où il a aiguillé un même patient vers deux hôpitaux psychiatriques spécialisés : le patient répondait aux normes d'admission de l'un des deux hôpitaux, mais il a été refusé par l'autre. L'adoption de normes de santé mentale pourrait réduire le risque que de telles situations se produisent étant donné que tous les hôpitaux psychiatriques spécialisés appliqueraient les mêmes critères publics pour admettre les patients.

Il existe un outil d'admission normalisé, mais il n'est pas utilisé de manière uniforme

Le système d'évaluation concernant l'utilisation du niveau de soins (Level of Care Utilization System – LOCUS) est un outil normalisé que les fournisseurs de services de santé mentale peuvent utiliser pour déterminer l'endroit où un patient devrait être traité pour recevoir les soins dont il a besoin. Si l'évaluation donne une note globale faible pour le patient, cela indique que le traitement du patient nécessite peu de supervision et que celui-ci peut vivre de façon autonome dans la collectivité. Une note élevée indique que le patient doit être admis dans un hôpital psychiatrique spécialisé pour recevoir un traitement intensif plus spécialisé.

Cet outil permet d'assurer que seuls les patients qui ont besoin de soins hospitaliers sont admis. Ceci est important, parce que les hôpitaux psychiatriques spécialisés prodiguent des soins psychiatriques de plus haut niveau, que leurs ressources sont limitées et que la demande est élevée.

Nous avons remarqué que cet outil avait été utilisé dans le passé ou qu'il était utilisé dans une certaine mesure dans les hôpitaux où nous nous sommes rendus, mais aucun des deux hôpitaux

dont nous avons examiné des dossiers de patients (le CTSM et Ontario Shores) n'utilisait cet outil en général ou exigeait qu'il soit utilisé par la source d'aiguillage pour déterminer si l'hôpital était l'endroit convenant le mieux pour y traiter la personne.

RECOMMANDATION 6

Pour uniformiser la prestation des services de santé mentale dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit établir un calendrier pour l'élaboration de normes de santé mentale. Ces normes doivent comprendre :

- des définitions claires et des lignes directrices précises que les hôpitaux psychiatriques spécialisés seraient tenus de suivre quant aux patients qu'ils admettent à l'hôpital (par exemple, exiger que les hôpitaux utilisent au moment de l'admission le système d'évaluation concernant l'utilisation du niveau de soins);
- le traitement à administrer aux patients ayant un même diagnostic;
- la façon et le moment de donner aux patients leur mise en congé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie l'élaboration de lignes directrices favorisant la cohérence des soins en étroite collaboration avec les cliniciens.

Qualité des services de santé Ontario a récemment mis au point trois normes en matière de santé mentale afin que des soins de santé de qualité supérieure soient planifiés et fournis. Ces normes prennent appui sur des recommandations relatives à des pratiques exemplaires fondées sur des données probantes pour les personnes ayant les besoins psychiatriques suivants : adultes recevant un diagnostic principal de schizophrénie (norme de qualité relative à la schizophrénie); adolescents et adultes recevant un diagnostic principal de dépression majeure (norme de qualité relative à la dépression majeure) et personnes manifestant de la démence et des comportements agités ou agressifs (norme de qualité relative aux symptômes comportementaux de la démence).

Les trois normes énoncent les mesures que les hôpitaux peuvent prendre au moyen d'une collaboration interprofessionnelle pour assurer la qualité et la continuité de la planification des soins et des congés. Elles recommandent expressément de procéder à des évaluations complètes à l'admission (ce qui comprend l'évaluation de tous les facteurs de risque), d'établir les échéances pour un examen uniforme des plans de soins et des lignes directives pour documenter toutes les données d'évaluation et des plans de soins et de faciliter la transition entre les milieux au moment du congé. Le Ministère cherchera à déterminer si les prochaines normes en santé mentale devraient traiter de manière plus explicite du milieu des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Le Ministère attend avec impatience les recommandations du Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances en 2017 pour améliorer la planification, la coordination et l'intégration des services.

4.6.3 Les évaluations exigées à l'admission ne sont pas toujours effectuées

Au moment d'admettre des patients, les employés de chaque hôpital doivent effectuer un certain nombre d'évaluations pour déterminer les besoins du patient en matière de traitement. Par exemple, les nouveaux patients sont soumis à une évaluation psychosociale pour déterminer leurs antécédents psychiatriques. Quand nous avons examiné le processus d'évaluation au CTSM et à Ontario Shores, nous avons constaté qu'il était identique dans les deux hôpitaux. Cependant, notre examen d'un échantillon de dossiers de patients a révélé qu'il manquait certaines des évaluations exigées dans près de la moitié des dossiers à Ontario Shores et

qu'il manquait, dans presque tous les dossiers au CTSM, certaines évaluations qui doivent être effectuées à l'admission.

Ce constat indique que soit les évaluations ont été effectuées mais ne sont pas documentées, soit elles n'ont pas été effectuées. Dans un cas comme dans l'autre, il est possible que les soins appropriés ne soient pas dispensés au patient.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte que tous les besoins d'un patient en matière de traitement soient déterminés et documentés, les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent :

- donner de la formation au personnel sur la nécessité d'effectuer pour tous les patients les évaluations requises à l'admission;
- effectuer régulièrement des audits des dossiers des patients pour vérifier si le personnel effectue les évaluations exigées par la politique de l'hôpital, et prendre des mesures correctives lorsque ce n'est pas le cas.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés acceptent cette recommandation et reconnaissent l'importance d'inclure les évaluations au moment de l'admission dans le plan de soins d'un patient. Ils sont engagés à continuer d'appliquer les pratiques exemplaires en matière de qualité aux soins aux patients et aux plans de congé. Ils veilleront également à ce que des audits soient effectués périodiquement aux fins de conformité aux normes de qualité dans la gestion des dossiers cliniques et prendront des mesures correctives, notamment en fournissant de la formation au personnel, au besoin.

4.6.4 La planification des soins n'est pas toujours documentée

La préoccupation principale du personnel hospitalier devrait être de fournir les soins directs aux patients. Cependant, pour dispenser des soins de qualité, il est également important de documenter en détail tous les aspects des soins prodigués à un patient hospitalisé.

D'après les normes de pratique de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario, [*traduction*] : « La documentation communique à tous les fournisseurs de soins de santé le plan de soins, l'évaluation, les interventions nécessaires d'après les antécédents du client et l'efficacité de ces interventions ». Elle fait également état de l'engagement du personnel à fournir des soins efficaces et conformes aux normes de sécurité et de déontologie en démontrant la responsabilité du personnel envers la pratique professionnelle et les soins prodigués au client et envers le transfert des connaissances relatives aux antécédents médicaux du client.

Si les soins prodigués aux patients ne sont pas documentés de façon adéquate, il se pourrait que ceux-ci ne reçoivent pas des soins optimaux. Par exemple, si le personnel hospitalier n'est pas au courant des discussions qui ont eu lieu entre les autres membres du personnel hospitalier ou avec le patient, ou n'est pas au courant des traitements qui ont été recommandés ou qui ont été administrés par les autres membres du personnel, il se peut que le personnel hospitalier n'administre pas le traitement selon la méthode optimale privilégiée par le patient.

Tous les hôpitaux psychiatriques spécialisés exigent qu'un plan de soins soit établi pour chacun des patients qui y sont hospitalisés. Selon la Commission de la santé mentale du Canada, les plans de soins [*traduction*] « jouent un rôle crucial pour faciliter le processus de rétablissement. Ils doivent faire partie intégrante de la prestation quotidienne des soins. Ils sont essentiels pour établir et documenter le traitement et les soins individuels d'une personne et en faire part à toutes les personnes concernées ». Tant les normes de santé mentale de l'Ontario Medical Association que celles de la Nouvelle-Écosse soulignent l'importance des plans de soins.

Dans le cadre de la planification des soins, l'équipe de soins du patient détermine les besoins et les risques de celui-ci (comme le risque de tentative de suicide) puis formule dans un plan de soins des objectifs de traitement précis pour le patient et les actes à poser pour atteindre ces objectifs. Tous les membres du personnel qui travaillent directement auprès d'un patient sont censés contribuer à l'établissement du plan de soins du patient de concert avec celui-ci.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de patients dans deux hôpitaux (le CTSM et Ontario Shores). Cet examen nous a permis de relever des lacunes pour les trois aspects principaux du plan de soins :

- Les risques associés au patient ne sont pas toujours intégrés dans son plan de soins.
- Les plans de soins ne comprenaient pas les objectifs établis pour le patient ou les actes que le personnel devait poser pour le traiter, par exemple, les activités auxquelles la participation du patient était recommandée ou le calendrier de traitement connexe.
- Les plans de soins n'étaient pas mis à jour régulièrement pour indiquer les résultats du traitement ou faire état des plans visant à poursuivre le traitement.

Les hôpitaux disposaient de politiques concernant l'établissement des plans de soins des patients, mais le personnel n'observait pas ces politiques. Cette situation pouvait être imputable à plusieurs facteurs, notamment le manque de temps pour prodiguer les soins aux patients et tenir parallèlement tous les dossiers exigés, ou la nécessité de donner davantage de formation aux membres du personnel sur les dossiers qu'ils sont censés tenir. Nous avons demandé aux hôpitaux où nous avons examiné des dossiers de patients pourquoi ces aspects étaient laissés de côté puisqu'ils faisaient partie de la politique de l'hôpital. Les hôpitaux nous ont expliqué que, suite aux changements apportés aux politiques et aux processus, les employés ont besoin d'une nouvelle formation.

Les risques liés au patient ne sont pas consignés dans les plans de soins

Au moment de l'admission, chaque hôpital est tenu d'effectuer une évaluation obligatoire des patients. Durant cette évaluation, on détermine les principaux risques liés au patient du point de vue de la santé et du comportement. Ces risques devraient être consignés dans le plan de soins.

Notre examen d'un échantillon de plans de soins dans les deux hôpitaux a révélé que ces derniers ne disposaient pas d'un processus formel pour garantir que tous les risques et besoins importants cernés pour un patient figurent dans son plan de soins. Nous avons également constaté que certains plans n'indiquaient pas des risques connus liés au patient. Les renseignements manquants concernaient des points importants, par exemple, le fait qu'un patient risque fort de s'étouffer avec sa nourriture et qu'il faille le surveiller pendant les repas, ou le fait que le patient risque de faire preuve de violence envers lui-même ou envers les autres.

Si ces renseignements ne figurent pas dans le plan de soins du patient, il se peut qu'il ne reçoive pas le traitement convenant à sa situation ou que des préjudices soient causés au patient ou à d'autres personnes.

Certains plans de soins étaient établis tardivement et il y manquait des renseignements essentiels

Nous avons examiné un échantillon de plans de soins à Ontario Shores et au CTSM et constaté que les exigences pour la planification des soins étaient différentes dans chaque hôpital. Nous avons aussi constaté que de nombreux plans de soins étaient établis tardivement ou qu'il y manquait des renseignements essentiels. Par exemple, alors que les deux hôpitaux exigent que le personnel établisse des plans de soins au moment de l'admission d'un nouveau patient, seul Ontario Shores exige que le personnel mette le plan à jour tous les mois.

Environ 40 % des plans de soins que nous avons examinés n'avaient pas été établis au moment de

l'admission contrairement à ce qui était exigé. Plus de la moitié des plans de soins que nous avons examinés à Ontario Shores n'indiquaient pas les objectifs définis pour le patient pendant son séjour à l'hôpital ou ces objectifs n'avaient pas été définis au moment de l'admission du patient. La plupart des échantillons que nous avons examinés au CTSM ne contenaient pas de détails sur l'état des objectifs définis pour le patient ni sur les actes posés pour accomplir ces objectifs. S'il existait une bonne raison pour expliquer cette omission, par exemple le patient est incapable de comprendre et de communiquer ses objectifs, elle n'était pas consignée.

Nous avons remarqué que les normes appliquées dans une autre province (la Nouvelle-Écosse) soulignaient qu'il est important d'avoir des plans de soins qui comprennent les objectifs et les résultats fixés pour une personne ainsi qu'un calendrier de traitement. Or, les plans de soins que nous avons examinés dans les deux hôpitaux ne comprenaient aucun calendrier indiquant le temps qu'il fallait compter pour accomplir les objectifs de traitement du patient. L'absence d'un calendrier fait craindre que les patients ne reçoivent peut-être pas les soins qu'ils devraient recevoir.

Au Royaume-Uni, les normes en matière de soins soulignent qu'il est important que les patients en santé mentale aient accès pendant leur séjour à des activités et des programmes significatifs et adaptés à leur réalité culturelle. Il peut s'agir entre autres de séances de thérapie de groupe, comme une thérapie comportementale, de séances de thérapie basée sur la pleine conscience ou de cours de chant. Les activités et les programmes qui améliorent les aptitudes physiques, cognitives ou sociales des patients peuvent contribuer à leur traitement et à leur rétablissement. Les normes du Royaume-Uni précisent que ces activités et programmes devraient être offerts sept jours sur sept et également en soirée.

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés ont des installations comme des piscines, des gymnases et des terrains de basketball. Dans les deux hôpitaux où nous avons examiné des dossiers de patients, nous avons remarqué que les plans de soins n'incluaient en général aucun objectif précis quant au type ou à la quantité d'activités et de programmes auxquels les patients devraient participer. Nous avons examiné le temps pendant lequel les patients participaient à certains programmes et activités organisés, ce qui excluait le temps passé avec les psychiatres (les rencontres avec les psychiatres pouvaient avoir lieu quotidiennement ou plusieurs fois par mois) et à des discussions avec les travailleurs sociaux. D'après les dossiers que nous avons examinés au CTSM, les patients avaient participé en moyenne à 2,5 activités et programmes par semaine, ce qui représentait en tout moins de trois heures d'activité pour la semaine. À Ontario Shores, les patients ont participé en moyenne à cinq activités et programmes par semaine, mais le temps consacré à ces activités n'était pas consigné dans tous les cas. Même si la participation des patients aux programmes et activités offerts dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés est volontaire, le personnel devrait déterminer les activités appropriées et les inclure dans le plan de soins de chaque patient et encourager les patients à y participer, car les études indiquent qu'elles peuvent contribuer au traitement et au rétablissement du patient.

Les plans de soins ne sont pas mis à jour; il n'y a pas de compte rendu des réunions concernant les plans de soins

Les dossiers de patients que nous avons examinés et dont les plans de soins comportaient des objectifs n'étaient pas mis à jour régulièrement. Ontario Shores exige que les plans de soins soient mis à jour tous les mois. Pour l'échantillon d'objectifs établis pour les patients dans les plans de soins que nous avons examinés, nous avons constaté que les objectifs n'avaient pas été mis à jour en moyenne pendant six mois et que certains objectifs n'avaient pas été mis à jour pendant plus d'un an. Au CTSM, les objectifs que nous avons examinés n'avaient pas été mis à jour en moyenne pendant près de quatre mois et certains n'avaient été mis à jour qu'au bout de neuf mois.

Nous avons remarqué que d'autres administrations disposaient de normes soulignant l'importance des mises à jour régulières et fréquentes des plans de soins. Par exemple, les normes en matière de soins en Nouvelle-Écosse exigent que les plans de soins fassent l'objet d'un examen hebdomadaire ou plus fréquent au besoin.

Les réunions du personnel offrent aux effectifs qui s'occupent d'un patient l'occasion d'en apprendre davantage sur l'état de celui-ci et sur les traitements qui lui sont administrés par les autres membres du personnel qui participent aux soins, et de planifier les soins futurs du patient. C'est aussi l'occasion pour le personnel de discuter des traitements qui devraient être administrés pour que l'état du patient s'améliore et qu'il puisse obtenir le plus rapidement possible son congé de l'hôpital psychiatrique spécialisé.

Dans les deux hôpitaux où nous avons examiné des dossiers de patients, seul Ontario Shores disposait d'une politique qui exigeait la tenue d'une réunion initiale de planification des soins dans les trois jours suivant l'admission d'un patient et la tenue de réunions subséquentes au moins une fois par mois. Dans un échantillon de dossiers de patients que nous avons examinés dans cet hôpital, nous avons constaté, dans la plupart des dossiers, que la tenue de la réunion initiale n'était pas consignée ou lorsqu'elle l'était, elle avait eu lieu beaucoup plus tard que ce que la politique de l'hôpital exigeait. De même, dans environ 70 % des dossiers que nous avons examinés, il n'y avait aucun compte rendu des réunions mensuelles subséquentes.

Le CTSM n'a aucune politique exigeant que le personnel tienne des réunions de planification des soins. Le personnel de l'hôpital nous a dit qu'il se réunit périodiquement pour discuter de chaque patient, par exemple ne fois par semaine ou aux deux semaines, selon les besoins des patients. Toutefois, dans la plupart des dossiers de patients de notre échantillon, nous avons constaté que le compte rendu et les détails de ces réunions étaient absents. Nous avons également relevé que, lorsque les notes de réunion étaient documentées, elles contenaient généralement très peu d'information sur les discussions.

4.6.5 La planification de la mise en congé n'est pas effectuée au moment de l'admission du patient

Nous avons examiné plusieurs revues scientifiques qui faisaient état d'études soulignant l'importance d'une planification précoce de la mise en congé. D'après ces études, la planification de la mise en congé d'un patient devrait commencer dès le moment de son hospitalisation ou peu après. Il y a ainsi une meilleure probabilité que les soins appropriés, par exemple dans un logement avec services de soutien, soient disponibles quand le patient sera prêt à sortir de l'hôpital, car son nom aura été inscrit plus tôt sur une liste d'attente. On améliore ainsi le roulement des patients et on s'assure que les ressources hospitalières sont utilisées de façon plus efficiente et uniquement pour les patients qui ont besoin de soins en hôpital.

Dans notre échantillon de dossiers de patients que nous avons examinés à l'Ontario Shores et au CTSM, nous avons constaté que les deux hôpitaux exigeaient l'établissement de plans de mise en congé au moment de l'admission, juste avant celle-ci ou dans les trois jours suivant l'admission. D'après notre examen de dossiers de patients à l'Ontario Shores, les plans de congé étaient établis mais de façon tardive. En moyenne, ils étaient établis deux mois après l'admission du patient et, dans certains cas, ils n'avaient été établis qu'au moment où le patient était sur le point de sortir de l'hôpital. Le CTSM n'avait pas de plan formel de mise en congé. Les renseignements sur le congé étaient plutôt éparpillés dans le dossier du patient et nous n'avons pu déterminer dans tous les cas à quel moment ils avaient été consignés ou à quel moment un plan de mise en congé avait été établi, le cas échéant.

RECOMMANDATION 8

Pour que les patients reçoivent des soins de la plus haute qualité, les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent :

- examiner leurs politiques sur la planification des soins pour s'assurer qu'elles incluent les pratiques exemplaires pour la planification des soins prodigués aux patients;
- effectuer une analyse pour déterminer les raisons pour lesquelles le personnel n'observe pas les politiques de l'hôpital concernant l'établissement des plans de soins et la planification de la mise en congé des patients;
- exiger que le personnel détermine les programmes et les activités qui contribueront au traitement de chaque patient et qu'il les incorpore dans le plan de soins du patient. Élaborer des méthodes pour encourager les patients à participer aux activités définies dans leur plan de soins;
- prendre des mesures correctives pour que le personnel tienne compte de tous les aspects des politiques de l'hôpital concernant la planification des soins et la planification de la mise en congé des patients. Ces politiques comprennent :
  - inscrire dans le plan de soins tous les risques définis pour un patient;
  - établir les plans de soins en temps opportun;
  - inclure tous les renseignements essentiels dans les plans de soins;
  - tenir des réunions à intervalles réguliers pour mettre à jour le plan de soins;
  - planifier la mise en congé dès qu'un patient est hospitalisé.

Les mesures correctives devraient être prises par la direction de concert avec le personnel de sorte que le temps consacré à tenir les dossiers nécessaires n'empiète pas sur les soins directs aux patients.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés conviennent que les processus de planification des soins font partie intégrante des soins de qualité aux patients et ils cherchent continuellement à améliorer la planification des soins. Nous en sommes tous à des étapes différentes de la mise en œuvre des dossiers médicaux électroniques, et l'amélioration de notre infrastructure de données à déjà commencé à renforcer nos processus de planification des soins. Nous poursuivrons l'examen de nos politiques en vue de les améliorer et nous ferons en sorte que le personnel comprenne ces politiques et s'y conforme. Nous partagerons nos politiques de planification des soins avec l'ensemble du secteur afin d'optimiser nos pratiques cliniques et d'améliorer ainsi les résultats pour les patients.

Les programmes destinés aux patients font partie intégrante de leur rétablissement. Il est très important pour nous de nous assurer que les patients ont les compétences nécessaires pour retourner dans la collectivité et d'améliorer les possibilités au chapitre de l'emploi et des revenus. Tous les hôpitaux ont des programmes enchâssés dans leurs plans de soins. Ils continueront de chercher à améliorer l'accès et la disponibilité des activités et à encourager les patients à participer aux activités thérapeutiques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Qualité des services de santé Ontario a récemment mis au point trois normes en matière de santé mentale afin que des soins de santé de qualité supérieure soient planifiés et fournis. Ces normes prennent appui sur des recommandations relatives à des pratiques exemplaires fondées sur des données probantes pour les personnes ayant divers besoins psychiatriques. Les trois normes décrivent les mesures que les hôpitaux peuvent prendre au moyen d'une

collaboration interprofessionnelle pour assurer la qualité et la continuité de la planification des soins et des congés. Elles recommandent expressément de procéder à des évaluations complètes à l'admission (ce qui comprend l'évaluation de tous les facteurs de risque), d'établir les échéances pour un examen uniforme des plans de soins et des lignes directives pour documenter toutes les données d'évaluation et des plans de soins et faciliter la transition entre les milieux au moment du congé. Le Ministère cherchera à déterminer si les prochaines normes en santé mentale devraient traiter de manière plus explicite du milieu des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

4.6.6 Les méthodes de traitement des hôpitaux sont différentes

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés traitent les gens aux prises avec les maladies mentales les plus complexes et les plus graves et, par conséquent, sont à l'avant-garde des traitements et de la recherche pour les maladies mentales. Plusieurs hôpitaux psychiatriques spécialisés ont mis au point de nouvelles méthodes de traitement pour des maladies mentales particulières et ces méthodes ont permis d'améliorer les résultats des soins des patients par rapport aux autres méthodes. Par exemple, Ontario Shores a mis au point une nouvelle approche pour traiter certains patients atteints de schizophrénie et cette approche a contribué à une réduction du nombre de patients auxquels étaient prescrits de nombreux antipsychotiques. Ces médicaments ont des effets secondaires importants.

Nous avons constaté qu'il n'y a pas de processus dans les hôpitaux pour communiquer les nouvelles méthodes de traitement mises au point par leurs pairs. De plus, le Ministère ne les oblige pas à les adopter. Il s'ensuit qu'il existe des méthodes de traitement qui pourraient faciliter le rétablissement des patients, mais elles ne sont pas offertes dans certains hôpitaux. La **figure 14** énumère les méthodes de traitement mises au point par un hôpital psychiatrique spécialisé, qui n'ont pas été adoptées par les autres hôpitaux psychiatriques spécialisés.

RECOMMANDATION 9

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent continuer de mettre au point des méthodes de

Figure 14 : Méthodes de traitement mises au point par des hôpitaux psychiatriques spécialisés, qui n'ont été adoptées par aucun autre hôpital psychiatrique spécialisé

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés

Hôpital psychiatrique spécialisé	Domaine de spécialisation de la méthode de traitement mise au point par l'hôpital
CTSM	• Démence (vise principalement à réduire l'agressivité chez les patients) • Schizophrénie* • Troubles psychotiques chez les jeunes (y compris les jeunes qui présentent des signes précoces de psychose) • Troubles de l'humeur (la dépression et le trouble bipolaire)
Ontario Shores	• Schizophrénie* • Effets secondaires métaboliques des antipsychotiques • Dépression majeure (patients hospitalisés) • Démence avec agitation et comportements agressifs (patients hospitalisés)
Le Royal	• Les jeunes et les troubles de l'humeur (vise principalement à réduire le temps que les patients attendent pour obtenir un traitement pour ces maladies) • La toxicomanie accompagnée d'une autre maladie mentale

* La méthode de traitement d'Ontario Shores est axée sur l'évaluation et le traitement des adultes (18 à 64 ans) avec des troubles de schizophrénie et schizo-affectifs pour les patients hospitalisés et en consultation externe. La méthode de traitement du CTSM est axée sur des groupes d'âge particuliers (p. ex. patients atteints de schizophrénie âgés de 60 ans et plus).

traitement et créer une tribune permanente pour communiquer ces méthodes aux autres hôpitaux psychiatriques spécialisés ainsi qu'aux hôpitaux généraux qui fournissent également des services de santé mentale.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés acceptent la recommandation de poursuivre l'amélioration des normes ontariennes en matière de santé mentale. Au cours des dernières années, quatre hôpitaux ont mis sur pied l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie. Par la suite, 20 hôpitaux leur ont emboîté le pas, et l'initiative a suscité de l'intérêt dans les autres provinces et à l'échelle internationale. L'initiative prévoit la publication d'une fiche de rendement sur la qualité et une tribune pour le partage des pratiques exemplaires. Les quatre hôpitaux se sont employés à offrir un accès intégré aux soins dans plusieurs secteurs afin d'assurer une plus grande normalisation. Ils ont tous participé à l'élaboration des trois normes de Qualité des services de santé Ontario traitant de la schizophrénie, de la démence et de la dépression majeure. Nous continuerons de soutenir l'élaboration de normes sur le traitement et les soins en matière de santé mentale et de toxicomanie et de chercher des occasions de partager notre travail à l'extérieur du secteur des hôpitaux psychiatriques spécialisés.

4.7 L'absence de surveillance et d'information ministérielles peut nuire à l'amélioration des soins prodigués aux patients en santé mentale

4.7.1 Le Ministère n'a pas établi de cibles suffisantes pour les services de santé mentale

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés communiquent au public (depuis 2011) une carte de pointage de l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie qui mesure des indicateurs de rendement essentiels en santé mentale déterminés par les hôpitaux psychiatriques spécialisés. L'**annexe 2** présente le type de renseignements que ces hôpitaux déclarent dans leur carte de pointage. Bien que ces renseignements aient été communiqués au public au cours des cinq dernières années, ni le Ministère ni les RLISS ne les ont évalués ou n'ont fixé d'objectifs pour les hôpitaux à l'égard des éléments dont ceux-ci rendent compte.

Le Ministère a fixé des objectifs axés sur l'amélioration de l'accès aux services dans les hôpitaux généraux, mais il n'en existe pas pour les hôpitaux psychiatriques spécialisés.

Seulement deux objectifs fixés par le Ministère pour les RLISS concernent la santé mentale

Le Ministère a fixé seulement deux objectifs directement reliés à la santé mentale. Ils visent à évaluer l'accessibilité et la disponibilité des services communautaires pour les troubles de santé mentale et la toxicomanie dans chaque RLISS. Bien que le Ministère n'ait pas fixé d'échéancier, les RLISS doivent démontrer les progrès qu'ils réalisent par rapport à chacun des objectifs suivants :

1. Sur le nombre total de visites aux services des urgences dans un RLISS, seulement 16,3 % des visites ou moins devraient être des visites répétées et non planifiées au service des urgences dans un délai de 30 jours par des patients aux prises avec des affections liées à la santé mentale.
2. Sur le nombre total de visites aux services des urgences dans un RLISS, seulement 22,4 % des visites ou moins devraient être des visites répétées et non planifiées au service des urgences dans un délai de 30 jours par des patients aux prises avec des affections liées à la toxicomanie.

Le Ministère surveille les visites répétées aux services des urgences par les personnes aux prises avec une maladie mentale ou la toxicomanie, car il estime que l'accès à des services communautaires

efficaces pour traiter les affections liées à la santé mentale et à la toxicomanie devrait permettre de réduire le nombre de visites répétées et non planifiées aux urgences.

4.7.2 Le nombre de visites répétées en salle d'urgence a augmenté

Lorsque nous avons examiné le rendement de tous les RLISS par rapport aux deux objectifs, nous avons constaté que le nombre de visites répétées aux services des urgences dans un délai de 30 jours en raison d'une maladie mentale ou d'affections liées à la toxicomanie avait augmenté au cours des cinq dernières années.

Globalement, l'utilisation des salles d'urgence pour traiter des problèmes de santé mentale a augmenté de 21 % (passant de 209 250 visites à 254 161 visites au cours des cinq dernières années) alors que la population de l'Ontario n'a augmenté que de 4 % durant la même période.

En pourcentage de l'ensemble des visites aux services des urgences entre 2011-2012 et 2015 2016 :

- les visites répétées pour un problème de toxicomanie ont augmenté de 18 %;
- les visites répétées pour une maladie mentale ont augmenté de 9 % (voir la **figure 15**).

Quand nous avons examiné séparément pour chaque RLISS le pourcentage de visites répétées pour des affections liées à la santé mentale et à la toxicomanie par rapport à l'ensemble des visites aux services des urgences, nous avons constaté ce qui suit :

- le pourcentage de visites aux services des urgences qui étaient des visites répétées de patients ayant une affection liée à la santé mentale a augmenté dans 12 des 14 RLISS entre 2011-2012 et 2015-2016;
- en 2011-2012, cinq RLISS avaient atteint l'objectif de 16,3 % de la province; aucun RLISS n'a atteint cet objectif en 2015-2016 (voir la **figure 16**);
- le pourcentage de visites aux services des urgences qui étaient des visites répétées de patients ayant une affection liée à la toxicomanie a augmenté dans 12 des 14 RLISS;
- en 2011-2012, cinq RLISS atteignaient l'objectif de 22,4 % de la province; en 2015-2016, un seul RLISS atteignait cet objectif (voir la **figure 17**).

Figure 15 : Croissance du pourcentage de visites répétées et non planifiées aux services des urgences dans les 30 jours pour des affections liées à la santé mentale et à la toxicomanie par rapport à la croissance de la population de l'Ontario, 2011-2012 – 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

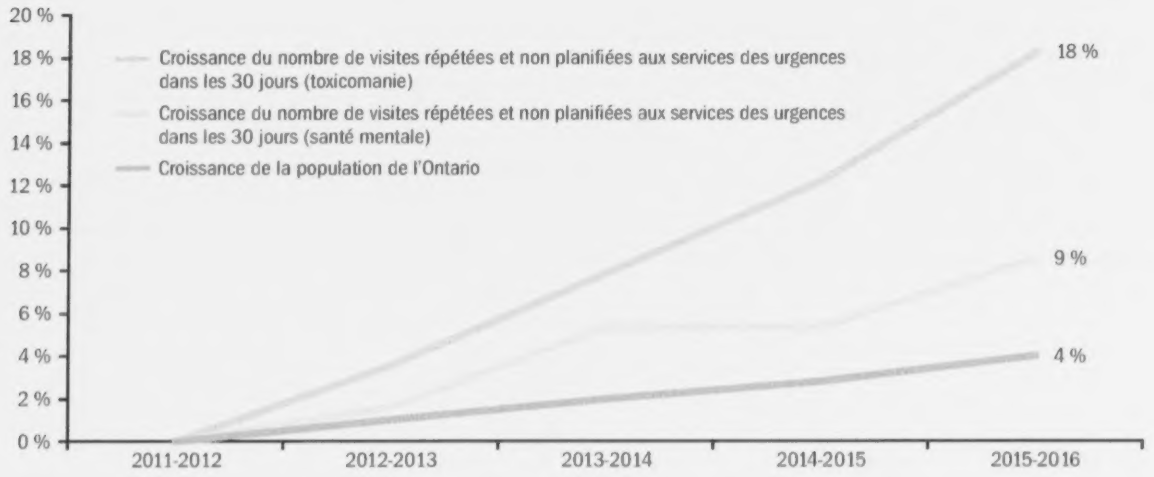
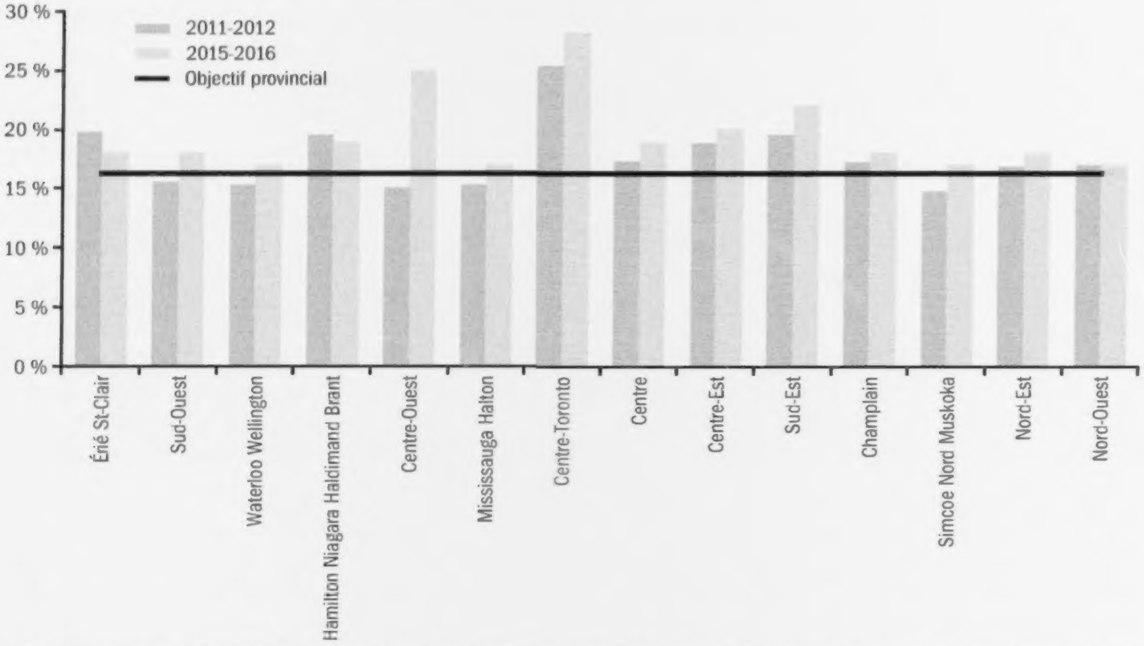


Figure 16 : Pourcentage des visites aux services des urgences pour des affections liées à la santé mentale qui étaient des visites répétées et non planifiées, par RLISS, 2011-2012 et 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : la ligne noire représente l'objectif provincial de 2015-2016 (un maximum de 16,3 % de toutes les visites à l'urgence pour un problème de toxicomanie devraient être des visites répétées et non planifiées dans une période de 30 jours après une visite à l'urgence pour un problème de toxicomanie).

Nous avons demandé aux RLISS qui supervisent les hôpitaux psychiatriques spécialisés les raisons pour lesquelles le pourcentage de visites répétées et non planifiées aux services des urgences pour des affections liées à la santé mentale et à la toxicomanie dans leur RLISS avait augmenté entre 2011-2012 et 2015-2016. Une raison commune invoquée par les RLISS était que l'augmentation globale des visites aux services des urgences durant la même période pour des affections liées à la santé mentale était de 21 %.

4.7.3 Le Ministère ne connaît pas la raison de l'augmentation de la demande

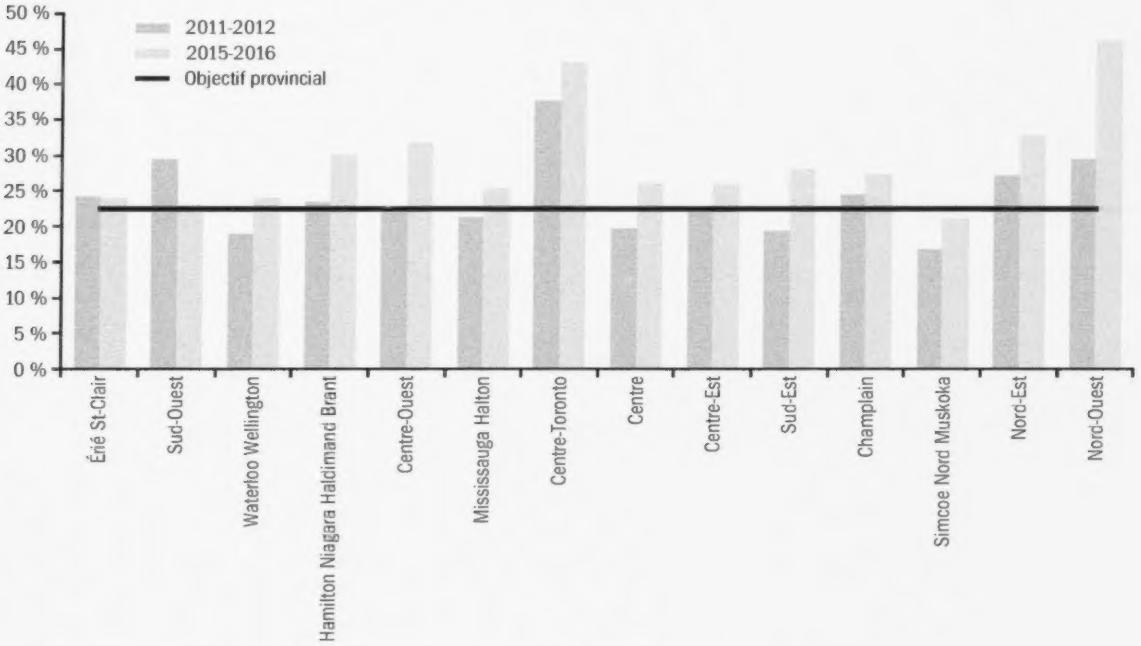
Nous avons demandé au Ministère s'il avait effectué une analyse pour déterminer les raisons pour lesquelles les visites aux services des urgences pour des problèmes de santé mentale avaient augmenté. Il n'avait pas fait d'analyse. En l'absence de cette analyse, les RLISS n'ont pas d'orientation quant aux moyens à prendre pour réduire le nombre de visites répétées aux services des urgences dans leur région.

Des RLISS ont informé le Ministère par écrit que ces objectifs n'étaient pas utiles, car ils ne fournissaient pas à eux seuls suffisamment de renseignements aux RLISS pour définir les changements qu'ils devraient apporter dans leur région pour réduire le nombre de visites aux services des urgences.

Par exemple, ces objectifs n'indiquent aucunement si les hôpitaux psychiatriques spécialisés devraient offrir davantage de soins pour réduire les visites aux services des urgences pour des affections liées à la santé mentale. Les RLISS ont demandé au Ministère de revoir l'utilisation de ces deux objectifs et de définir d'autres mesures qui seraient un meilleur indicateur de l'accessibilité et de la disponibilité des services de santé mentale dans leurs collectivités.

Figure 17 : Pourcentage des visites aux services des urgences pour un problème de toxicomanie qui étaient des visites répétées et non planifiées, par RLISS, 2011-2012 et 2015-2016

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Note : la ligne noire représente l'objectif provincial de 2015-2016 (un maximum de 22,4 % de toutes les visites à l'urgence pour un problème de toxicomanie devraient être des visites répétées et non planifiées dans une période de 30 jours après une visite à l'urgence pour un problème de toxicomanie).

RECOMMANDATION 10

Pour mieux comprendre dans quelle mesure les services de santé mentale sont accessibles, disponibles et efficaces dans l'ensemble de la province, y compris les services des hôpitaux psychiatriques spécialisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- effectuer une analyse pour déterminer les raisons pour lesquelles les visites aux services des urgences pour traiter des problèmes de santé mentale ont augmenté dans l'ensemble de la province;
- effectuer un examen et adopter de meilleurs indicateurs et de meilleurs objectifs pour évaluer la santé mentale, comme ceux utilisés par les hôpitaux psychiatriques spécialisés dans leur carte de pointage de l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2017, le Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances présentera au Ministère des recommandations pour l'amélioration de la planification, de la coordination et de l'intégration des services. Le Conseil a chargé un groupe de travail sur les données et la mesure du rendement de formuler ces recommandations. Le groupe de travail est composé d'experts des données et de la mesure du rendement des réseaux de santé, d'experts en politiques de santé et publiques et de dirigeants d'organismes communautaires en santé mentale et toxicomanie et d'hôpitaux.

Le groupe de travail a mis au point une liste de 10 indicateurs que le Ministère étudiera dans le cadre d'une stratégie élargie sur les données, qui permettra d'évaluer l'accessibilité, la disponibilité et l'efficacité des services en santé mentale.

4.8 Il n'y a pas suffisamment de services d'urgence en santé mentale

L'augmentation du nombre de visites répétées aux urgences dans un délai de 30 jours pourrait s'expliquer en partie par l'absence de services d'urgence spécialisés en santé mentale.

Le CTSM compte le seul service d'urgence en Ontario réservé aux personnes qui éprouvent des problèmes de santé mentale. Ce service d'urgence a vu le jour dans les années 1960. Alors que la population de l'Ontario a doublé depuis, il n'existe aucun autre service d'urgence de ce genre actuellement dans la province.

Depuis 2011, les visites au service d'urgence du CTSM ont augmenté de 40 %, passant de 6 604 visites en 2011-2012 à 9 252 visites en 2015-2016. En moyenne, les patients doivent maintenant attendre trois heures de plus qu'il y a cinq ans, ou environ 40 % plus longtemps, soit 7,8 heures en 2011-2012 et 10,8 heures en 2015-2016, pour être hospitalisés au CTSM.

4.8.1 Les salles d'urgence régulières ne sont pas la meilleure solution

Les personnes qui sont incapables de se rendre au CTSM peuvent obtenir une aide immédiate en se rendant dans un service d'urgence régulier. Toutefois, les services d'urgence réguliers ont indiqué qu'ils ne sont pas en mesure de prodiguer des soins aux personnes atteintes d'une maladie mentale ou aux toxicomanes :

- Les patients qui éprouvent des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie aggravent leur situation dans un environnement chaotique comme celui d'un service d'urgence bondé et bruyant.
- Le personnel a moins d'expérience en général pour identifier une maladie mentale.
- Les salles d'urgence générales ne sont pas configurées de la même façon qu'une salle d'attente spécialisée en santé mentale (chaises rivées au sol, personnel de sécurité toujours présent) qui offre un environnement sécuritaire pour les patients et autres personnes qui attendent qu'on les traite.
- Les patients ne peuvent pas être transférés directement à un hôpital psychiatrique spécialisé et sont donc obligés d'attendre plus longtemps dans des installations où l'on est moins en mesure de répondre à leurs besoins.

Les services de police amènent parfois les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie au service des urgences le plus proche. Les policiers doivent alors attendre en compagnie de la personne jusqu'à ce qu'elle soit évaluée par un médecin. En 2015, cette attente a été en moyenne de 80 minutes par visite : c'est presque deux fois plus long que lorsque les policiers amènent une personne au service d'urgence du CTSM. L'attente plus longue de la police aux services des urgences réguliers par rapport à l'attente au CTSM en 2015 représentait un coût de près de 400 000 $. De plus, le temps ainsi passé à attendre empêche les policiers de se consacrer à leurs tâches policières régulières.

Alors que les salles d'urgence consacrées à la santé mentale comportent de nombreux avantages, notamment offrir une expérience plus sécuritaire aux patients et leur permettre d'être hospitalisés directement dans un hôpital psychiatrique spécialisé, le Ministère ne prévoit aucunement de créer d'autres services d'urgence en santé mentale dans la province.

RECOMMANDATION 11

Pour que les patients ayant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie obtiennent le

plus rapidement possible les soins dont ils ont besoin, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit effectuer un examen pour déterminer s'il serait avantageux de créer d'autres services d'urgence en santé mentale dans les hôpitaux généraux ou les hôpitaux psychiatriques spécialisés. Les patients pourraient ainsi être traités dans un endroit sécuritaire et pourraient être transférés directement du service des urgences à un lit psychiatrique de longue durée dans un hôpital psychiatrique spécialisé si besoin est.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte cette recommandation et collaborera avec les RLISS et les fournisseurs de services de santé à la création de solutions visant à améliorer le système d'urgence pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, ce qui comprend des espaces appropriés dans les services d'urgence.

Le Ministère s'emploie à améliorer l'accès à des soins particuliers pour les patients qui utilisent le système d'urgence et ont besoin de services en santé mentale. Les urgences sont un des maillons d'un vaste système de services d'urgence en Ontario, qui comprend les services médicaux d'urgence (SMU), CritiCall Ontario, Ornge, les postes de soins infirmiers et la télémédecine. Le système d'urgence comporte déjà des éléments adaptés expressément aux besoins en matière de santé mentale, notamment des équipes d'intervention en cas de crise, des équipes communautaires de traitements actifs, les maillons santé communautaires et autres fournisseurs dans la collectivité.

CritiCall Ontario fournit des services d'aiguillage d'urgence pour les médecins à l'échelle de la province. Ces services 24 heures sur 24 facilitent les consultations et la prise de décisions concrètes pour l'aiguillage de patients en phase critique ayant un besoin pressant de soins. En décembre 2015, CritiCall Ontario a créé un conseil provincial des ressources en santé mentale et toxicomanie pour adultes, ainsi qu'un tableau de bord connexe. Le conseil des ressources et le tableau de bord fournissent de l'information à jour concernant le nombre de lits disponibles pour des patients ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie dans l'ensemble des hôpitaux de la province offrant des programmes en santé mentale et toxicomanie, ce qui comprend les hôpitaux psychiatriques spécialisés. Pour la première fois, le Ministère, les RLISS et les hôpitaux disposent de données en temps réel sur la disponibilité des lits des patients en santé mentale ou toxicomanie, afin d'améliorer l'accès, le roulement des patients et l'utilisation des lits. Un conseil provincial des ressources en santé mentale et toxicomanie pour adolescents a été créé en mars 2016.

4.9 Absence d'échange d'information concernant les patients

Les patients ayant des problèmes de maladie mentale ou de toxicomanie ne reçoivent pas uniquement des soins dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés. Par exemple, les patients des programmes de consultations externes offerts dans les hôpitaux reçoivent peut-être aussi des services de santé mentale fournis par des organismes communautaires en santé mentale. Il est également possible que durant le séjour d'un patient à l'hôpital la police soit appelée à intervenir si le patient a agressé un autre patient ou un membre du personnel ou s'il a quitté l'hôpital sans autorisation. Par conséquent, il est important que les hôpitaux psychiatriques spécialisés et les autres intervenants en santé mentale échangent de l'information pour permettre aux patients de recevoir les meilleurs soins de manière sécuritaire.

4.9.1 Il faut que les RLISS disposent d'une base de données sur les soins prodigués aux patients et qu'ils communiquent ces renseignements

Le Ministère n'a pris aucun moyen pour s'assurer qu'il existe un même niveau de coordination et d'échange d'information dans la province entre les différents intervenants en santé mentale. Nous avons remarqué qu'un seul RLISS (Centre-Toronto) dispose d'une base de données que tous les fournisseurs de services de santé mentale peuvent consulter pour prendre connaissance des renseignements relatifs aux patients afin de connaître les soins et les services que ceux-ci reçoivent. On s'assure ainsi que les patients reçoivent les soins dont ils ont besoin et qu'ils ne les reçoivent pas en double.

4.9.2 Le partage limité de l'information accroît les risques pour les patients et pour la police

Le même problème se pose concernant la communication de l'information sur les patients aux services de police. Par exemple, certains patients dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés risquent de se suicider ou peuvent devenir agressifs envers les autres. Si ces patients quittent l'hôpital sans autorisation, ils pourraient représenter un danger important pour eux-mêmes ou pour la population. Par conséquent, la police devrait être avisée sans attendre. Or, la police nous a dit qu'elle n'est pas toujours avisée immédiatement. En fait, il est arrivé qu'elle ne soit avisée que quelque six heures plus tard qu'un patient avait quitté l'hôpital sans autorisation ou qu'il ne s'était pas présenté à l'hôpital à l'heure convenue.

La police nous a également dit que certains hôpitaux ne sont pas disposés à communiquer les renseignements relatifs aux patients et invoquent l'obligation de protéger la vie privée des patients. Sans ces renseignements, la police doit supposer que les patients représentent un danger important pour la population, ce qui peut entraîner un recours excessif à la force. Nous avons remarqué que le Service de police d'Ottawa avait conclu un protocole d'entente avec l'Hôpital d'Ottawa, qui est un hôpital général. Ce protocole contient des règles claires qui régissent l'échange d'information entre les deux parties et garantissent la protection de la vie privée des patients tout en permettant aux deux parties de faire leur travail de façon sécuritaire et efficace. Bien qu'il existe un protocole d'entente semblable entre le CTSM et le Service de police de Toronto, les commentaires que nous avons reçus de la police indiquent que le CTSM – et cela vaut également pour les autres hôpitaux psychiatriques spécialisés – pourrait communiquer davantage de renseignements aux services de police locaux.

RECOMMANDATION 12

Pour améliorer la communication de l'information par les intervenants en santé mentale dans l'ensemble de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) un calendrier d'échange d'information dans chaque RLISS pour que les fournisseurs de services régionaux en santé mentale se fassent part des services qu'ils fournissent aux patients;
- élaborer de concert avec les RLISS et les hôpitaux psychiatriques spécialisés des processus pour que les hôpitaux échangent de l'information à l'échelle des RLISS (aux autres fournisseurs de services de santé mentale et aux autres hôpitaux) pour le bien des patients et des fournisseurs de services;
- élaborer pour les hôpitaux des protocoles d'échange d'information avec les services de police pour que ceux-ci puissent obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour faire leur travail tout en protégeant la vie privée des patients.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de travailler avec les RLISS en vue de faciliter l'échange d'information entre les hôpitaux psychiatriques spécialisés et les RLISS.

L'outil d'évaluation en santé mentale d'Évaluation commune des besoins en Ontario (ECBO) a été implanté dans 200 organismes communautaires. L'information de l'évaluation peut, avec le consentement du patient, être téléchargée dans le Dossier d'évaluation médicale intégré (DEMI), qui renferme également l'information d'évaluation des soins en santé mentale, des soins de longue durée des patients hospitalisés et du Centre d'accès aux soins communautaires (CASC). Au moyen du DEMI, les fournisseurs peuvent obtenir la même information sur les patients pour les différents services. Le Ministère se questionne sur la pertinence d'exiger l'utilisation de l'ECBO par tous les organismes communautaires en santé mentale financés par le Ministère.

Le Ministère se penchera sur des moyens d'améliorer la communication de l'information à la police. On pourrait miser sur le cadre pour les protocoles de transition des emplacements entre les services de police et les hôpitaux. Le cadre a été élaboré en partenariat avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le comité provincial de coordination des services à la personne et des services juridiques et l'Association canadienne pour la santé mentale, division de l'Ontario. Une fois que le cadre aura été lancé publiquement, un ensemble d'outils seront également offerts pour aider à l'élaboration de protocoles de transition, ce qui comprendra la communication d'information, dans la mesure permise par la loi, avec les collectivités de l'Ontario.

RÉPONSE DES RLISS

Le partage et l'adoption de pratiques efficaces dans les RLISS et chez les fournisseurs de soins de santé sont une recommandation positive. Les groupes existants entre les RLISS (p. ex. conseil des PDG, conseil des directeurs principaux et comité consultatif provincial sur la SMLD) pourraient servir de tribune aux fins du partage de l'information et de consultation sur les politiques.

Les RLISS utilisent déjà des systèmes de partage de l'information, comme le Community Care Information Management System (CCIM), qui permet le partage de l'information entre les fournisseurs de soins d'un patient.

4.10 Le personnel demande que l'on améliore la sécurité

En plus d'améliorer les protocoles de sécurité pour les interactions entre les patients et la police, des améliorations s'imposent pour que le personnel qui travaille dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés de la province se sente davantage en sécurité.

4.10.1 Les préoccupations du personnel en matière de sécurité ne sont pas résolues rapidement

Le fait de travailler directement auprès de patients atteints des formes de maladie mentale les plus graves et les plus complexes, dont certains n'ont aucun contrôle sur leur comportement et risquent de se blesser ou de causer des blessures physiques à d'autres personnes, peut poser des difficultés au personnel qui travaille dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés. C'est pourquoi il est important que la direction de l'hôpital prenne toutes les mesures nécessaires pour offrir un milieu sécuritaire au personnel et aux patients.

Durant notre audit, nous avons examiné les résultats des sondages effectués auprès du personnel dans chaque hôpital depuis 2014. D'après

les résultats les plus récents, près de 60 % des 1 715 répondants des quatre hôpitaux ont indiqué que la direction ne prend pas de mesures efficaces à la suite des incidents de sécurité signalés. Certains incidents peuvent être prévenus. On peut penser à un membre du personnel infirmier qui est brûlé par un patient qui a eu accès à de l'eau bouillante ou à un patient qui quitte sans autorisation une pièce verrouillée dont la porte est défectueuse.

Notre examen des politiques des hôpitaux concernant la suite à donner aux incidents signalés a révélé que les hôpitaux n'exigent pas que la direction communique au personnel les mesures qu'elle prend pour prévenir la répétition des incidents de sécurité signalés.

RECOMMANDATION 13

Pour que le personnel se sente en sécurité au travail, les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent :

- mettre à jour leurs politiques pour exiger que la direction informe régulièrement le personnel des changements apportés pour améliorer la sécurité en général et celle du personnel afin d'éviter la répétition des incidents de sécurité signalés;
- continuer de sonder le personnel pour savoir s'il est satisfait de la suite donnée par la direction aux incidents de sécurité signalés, et prendre des mesures correctives quand le niveau de satisfaction du personnel demeure faible.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés acceptent la recommandation et sont engagés à l'égard de la santé et sécurité des milieux de travail. Des initiatives sont déjà en place pour améliorer la sécurité du personnel, ce qui comprend des dispositifs de sécurité personnelle, de la formation et des évaluations périodiques des risques. Nous nous employons à apporter des améliorations comme l'adoption de Safewards dans le cadre de l'initiative soutenue Safe & Well. Les hôpitaux continueront d'étudier des moyens d'améliorer la sécurité et collaboreront avec leurs comités respectifs de santé et sécurité à cet égard. Nous procédons à des sondages d'opinion bisannuels auprès des employés qui traitent de différentes questions, comme la sécurité, et nous continuerons d'accorder une grande importance aux commentaires reçus, notamment les résultats ayant trait à la sécurité, et de leur donner suite. Nous nous assurerons que les processus de communication sont en place pour informer le personnel des changements apportés pour renforcer la sécurité du personnel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accorde une très grande importance à la sécurité des patients et du personnel.

En août 2005, en partenariat avec le ministère du Travail, le Ministère a mis sur pied un Comité de leadership pour la prévention de la violence en milieu de travail dans le secteur des soins de santé visant à mieux protéger les professionnels de la santé. Ce Comité de leadership est composé de représentants des intervenants de première ligne, des intervenants en faveur des patients et d'experts en la matière, ainsi que de cadres supérieurs des deux ministères et du secteur de la santé.

Le Comité fournira des conseils en vue de réduire et de prévenir la violence en milieu de travail touchant les professionnels de la santé. Pour commencer, il se penchera sur la prévention de la violence à l'endroit du personnel infirmier dans les hôpitaux, puis sur la violence à l'endroit de tous les travailleurs hospitaliers et de l'ensemble du secteur de la santé.

Un plan de mise en œuvre sera élaboré afin :

- de rendre les hôpitaux plus sûrs;
- de réduire les incidents de violence en milieu de travail dans les hôpitaux et dans l'ensemble du secteur de la santé;

- de changer les attitudes à l'égard de la violence en milieu de travail;
- d'améliorer la culture de la sécurité en milieu de travail eu égard à la violence.

4.10.2 Le nouvel édifice de Waypoint pour la psychiatrie légale est moins sécuritaire pour le personnel

Alors que l'absence de réponse de la direction aux problèmes de sécurité soulevés par le personnel hospitalier était un problème dans tous les hôpitaux psychiatriques spécialisés, l'un d'entre eux, Waypoint, ressortait du groupe comme présentant un problème plus important.

Waypoint offre le seul programme médico-légal à sécurité maximale en Ontario. Ce programme compte 160 lits pour traiter les patients en psychiatrie légale qui posent le plus grand risque de se blesser ou de blesser d'autres personnes. Les patients sont aiguillés vers ce programme directement par les tribunaux ou par les programmes de psychiatrie légale d'autres hôpitaux parce que ces programmes ne sont pas en mesure de traiter le patient d'une façon permettant d'assurer la sécurité de celui-ci, celle des autres patients et celle du personnel.

En mai 2014, Waypoint a déménagé dans un tout nouvel édifice ses patients en psychiatrie légale, y compris ceux traités dans son programme médico-légal à sécurité maximale. Le nouvel édifice, construit au coût de 474 millions de dollars par un partenariat public-privé encadré par Infrastructure Ontario, était censé offrir un milieu sécuritaire au personnel et aux patients.

Depuis le déménagement, 90 lacunes ayant des répercussions sur la sécurité du personnel et des patients ont été recensées. Ces lacunes, dont une clôture mal construite et un mécanisme électronique de fermeture des portes défectueux, ont donné lieu au signalement de plus de 470 risques pour la sécurité (reliés à des agressions d'employés, des dommages aux biens, au vandalisme et à la fuite de patients en passant au-dessus d'une clôture sans autorisation) au cours de la première année suivant le déménagement. C'est près du triple du nombre d'incidents de sécurité signalés dans l'année précédant le déménagement.

Les résultats d'un sondage effectué par l'hôpital environ six mois après le déménagement indiquaient que 85 % des 108 employés sondés qui travaillaient dans le nouvel édifice ne se sentaient « pas du tout davantage en sécurité » par rapport au moment où ils travaillaient dans l'ancien édifice.

Entre mai 2014 et avril 2016, le ministère du Travail a émis 12 ordres de conformité pour corriger les problèmes de sécurité survenus dans le nouvel édifice. Sept de ces ordres étaient reliés à deux incidents au cours desquels des employés ont été agressés ou blessés; un membre du personnel ayant été poignardé par un patient lors d'un de ces incidents. Bien que le nombre d'incidents de sécurité signalés ait diminué dans la deuxième année suivant le déménagement, c'est encore plus du double du nombre d'incidents signalés l'année précédant le déménagement.

RECOMMANDATION 14

Pour faire en sorte que le personnel puisse se sentir davantage en sécurité dans le nouvel édifice de psychiatrie légale, le Centre de soins de santé mentale Waypoint, en collaboration avec le personnel, doit :

- corriger toutes les lacunes de conception qui ont des répercussions sur la sécurité du personnel et des patients en établissant un plan d'action formel comportant des dates cibles pour la correction de chaque lacune;
- communiquer ce plan au personnel;
- informer régulièrement le personnel des lacunes qui ont été corrigées.

RÉPONSE DE WAYPOINT

Le centre Waypoint convient que le personnel doit se sentir en sécurité et a accordé une grande importance au suivi et à l'élaboration de plans visant à assurer la sécurité à l'édifice

Atrium dans le cadre de son plan stratégique, prévoyant que 90 % des lacunes énoncées dans le rapport de suivi soient réglées en octobre 2016. Les résultats du sondage auprès du personnel indiquaient que, un an après le déménagement, la perception globale du personnel à l'égard de la sécurité était meilleure que dans l'ancien édifice. L'hôpital continuera d'inclure le personnel dans la résolution des problèmes de conception et à faire part des solutions ayant été apportées. Conjointement avec le comité mixte de santé et sécurité, l'hôpital a convenu de procéder à une troisième évaluation externe des risques afin de guider les mesures et les plans futurs en matière de sécurité du personnel, et il en informera le personnel.

4.11 La dotation ne repose pas sur le niveau nécessaire pour offrir les meilleurs soins aux patients

Pour fournir des soins appropriés, les hôpitaux doivent disposer du nombre nécessaire d'effectifs infirmiers, de psychiatres et d'autres employés qui travaillent directement auprès des patients. Nous avons constaté que le nombre d'employés dans les quatre hôpitaux qui fournissent des soins aux patients hospitalisés n'avait à peu près pas changé entre 2011-2012 et 2015-2016. Au Royal, les effectifs ont diminué de 5 % et à Waypoint, de 2 %. Les effectifs ont augmenté de 5 % au CTSM et à Ontario Shores. Alors que les quatre hôpitaux ont fermé 32 lits au cours de cette même période, le changement global de la dotation dans les quatre hôpitaux était plutôt minime et, par conséquent, leur ratio employé-patient est demeuré de deux employés pour trois patients.

4.11.1 Il n'y a pas suffisamment de personnel pour les activités

Même si globalement le nombre d'employés par patient n'a pas changé, les résultats des sondages menés auprès du personnel et des patients des quatre hôpitaux indiquent qu'il n'y a pas suffisamment de personnel dans certains programmes. Dans les sondages effectués dans chaque hôpital psychiatrique spécialisé depuis 2014, la moitié des 3 361 employés sondés ont indiqué qu'ils n'ont pas suffisamment de temps pour faire leur travail et près des deux tiers des 594 patients qui ont répondu à une question sur les activités organisées (comme les thérapies de groupe) durant les fins de semaine ont indiqué qu'il n'y en avait pas suffisamment. D'après un échantillon des dossiers de patients que nous avons examinés au CTSM et à Ontario Shores, seulement 20 % des patients au premier hôpital et 40 % des patients au second hôpital participaient à des activités la fin de semaine. Bien que le nombre d'employés par patient n'ait à peu près pas changé globalement dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés entre 2011-2012 et 2015-2016, les hôpitaux n'ont pas de ratios cibles à cet égard et, par conséquent, il est difficile de savoir si les niveaux de dotation actuels dans les hôpitaux sont appropriés.

4.11.2 Le nombre d'employés à temps plein a diminué

Nous avons également remarqué que les hôpitaux ont embauché davantage de personnel à temps partiel au cours des cinq dernières années et que la composition d'effectifs à temps plein et à temps partiel varie d'un hôpital à l'autre.

Le personnel à temps partiel peut certes prodiguer d'aussi bons soins, mais nous avons pris connaissance de plusieurs études dans des revues scientifiques qui révèlent qu'un plus grand recours au personnel à temps plein plutôt qu'au personnel à temps partiel se traduisait par de meilleurs soins pour les patients ayant des problèmes de santé mentale, car les patients en viennent à établir une relation thérapeutique à plus long terme avec les personnes qui leur prodiguent des soins à temps plein.

L'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario (RNAO) a recommandé

constamment au cours des dernières années que 70 % du personnel infirmier soit du personnel à temps plein afin d'offrir des soins de meilleure qualité. Plus de 70 % des effectifs prodiguant des soins directs dans trois hôpitaux psychiatriques spécialisés étaient à temps plein en 2011-2012. Cinq ans plus tard, un seul de ces hôpitaux dépassait ce pourcentage, et les trois hôpitaux comptaient moins d'employés à temps plein par rapport au pourcentage de l'ensemble des employés qu'il y a cinq ans.

La **figure 18** montre l'évolution des niveaux de dotation à temps plein dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés en 2011-2012 et 2015-2016.

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés n'ont pas de cibles de dotation pour leurs unités de programme. Il est donc difficile de déterminer si les hôpitaux ont la composition la plus efficace d'effectifs à temps plein et à temps partiel.

RECOMMANDATION 15

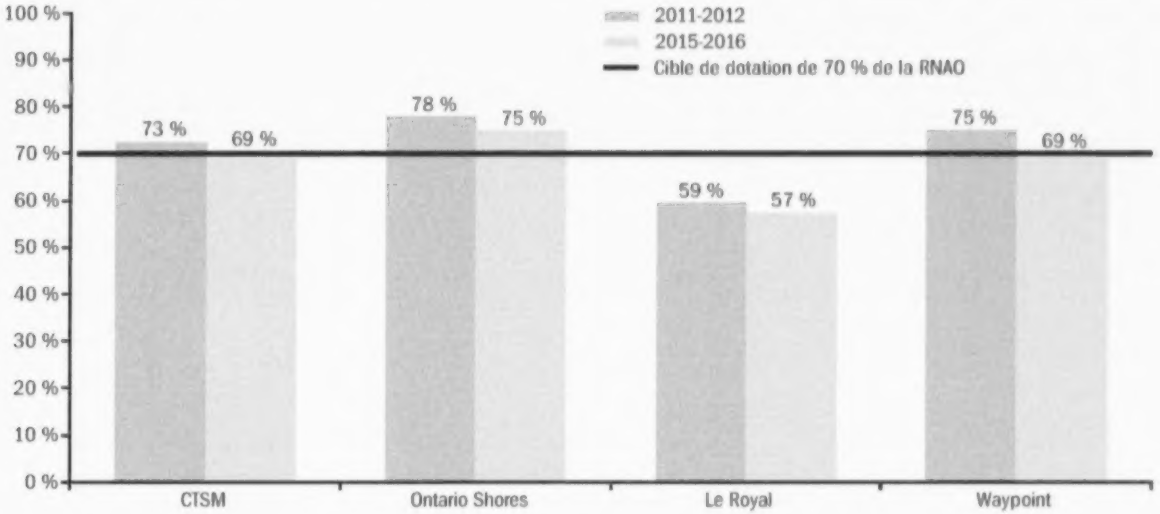
Pour que le niveau des effectifs hospitaliers permette que les patients reçoivent les meilleurs soins, les hôpitaux psychiatriques spécialisés doivent :

- examiner la documentation sur les pratiques exemplaires en vue d'élaborer des lignes directrices, s'il y a lieu, concernant le ratio employé-patient et la composition d'employés à temps plein et d'employés à temps partiel pour la dotation des programmes hospitaliers;
- utiliser cette information au moment de prendre des décisions pour la dotation des programmes hospitaliers.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux acceptent cette recommandation et continueront d'assurer le suivi de l'information utile sur la dotation conformément aux Normes de production de rapports sur les services de santé de l'Ontario. Nous sommes également engagés à examiner la documentation relative aux pratiques exemplaires pour la dotation dans les hôpitaux psychiatriques spécialisés, afin de procéder à une comparaison par rapport aux pratiques courantes et d'appuyer la prise de décisions transparente pour répondre aux

Figure 18 : Pourcentage des employés prodiguant des soins directs aux patients hospitalisés étant à temps plein, selon l'hôpital psychiatrique spécialisé, en 2011-2012 et 2015-2016
Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés



besoins des patients. Nous tiendrons compte de cette information, s'il y a lieu, dans l'élaboration de lignes directrices concernant le ratio employé-patient et la composition d'employés à temps plein et d'employés à temps partiel.

Les hôpitaux psychiatriques spécialisés sont également engagés à offrir des soins de qualité supérieure, ainsi qu'à procéder à des analyses comparatives, comme prévu dans l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie. Un établissement spécialisé en santé mentale doit pouvoir compter sur les services de cliniciens ayant les compétences nécessaires pour soigner des personnes souffrant de maladies mentales graves et résistantes aux traitements. Au cours des dernières années, nous avons assisté à une forte hausse du nombre de personnes atteintes de maladies mentales complexes. Des changements ont donc dû être apportés pour répondre aux besoins des patients et pour fournir un milieu thérapeutique sûr aux patients et au personnel.

Annexe 1 : Temps d'attente pour une hospitalisation dans un hôpital psychiatrique spécialisé, 2015-2016

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés

	Temps d'attente (jours)[2]
Ontario Shores	
Traitement pour la réintégration des patients en psychiatrie légale dans la collectivité dans un milieu sécurisé	268
Programme spécialisé de traitement des troubles de l'alimentation chez les jeunes	105
Adultes atteints d'une maladie mentale et d'une déficience sur le plan du développement	68
Patients en gériatrie atteints de démence	32
Patients en gériatrie ayant des problèmes de santé mentale graves ou complexes	27
Adultes âgés de 18 à 35 ans aux prises avec une maladie mentale et la toxicomanie	17
Programme de neuropsychiatrie spécialisé pour les adultes	15
Adultes atteints d'une maladie mentale grave et persistante, y compris celles résistant aux traitements	14
Maladie mentale générale chez les jeunes	13
Évaluation du diagnostic et stabilisation des symptômes de santé mentale chez les adultes	12
Programme général pour les patients en psychiatrie légale dans un milieu sécurisé	6
Évaluation des patients en psychiatrie légale exigée par les tribunaux	1
Évaluation des patients en psychiatrie légale exigée par les tribunaux et traitement pour la réintégration des patients dans la collectivité dans un milieu sécurisé	1
Programme général pour les patients en psychiatrie légale	0
Le Royal	
Adultes ayant besoin d'un traitement axé sur le rétablissement en raison d'une longue maladie et d'une longue hospitalisation	80
Adultes aux prises avec une maladie mentale et la toxicomanie	43
Adultes ayant des troubles de l'humeur et des troubles anxieux	6
Adultes atteints de schizophrénie	6
Patients en gériatrie ayant des problèmes de santé mentale graves ou complexes	4
Programme de traitement des dépendances de 28 jours pour les adultes	2
Unité de crise pour les malades externes qui ont besoin de soins urgents	1
Maladie mentale générale chez les jeunes	1
Unité de traitement située à Ottawa pour les patients en psychiatrie légale	0
Unité de traitement située à Brockville pour les patients en psychiatrie légale	0

	Temps d'attente (jours)[2]
Waypoint	
Adultes aux prises avec une maladie mentale et la toxicomanie	85
Programme général pour les patients en psychiatrie légale	48
Adultes atteints d'une maladie mentale et d'une incapacité sur le plan du développement	18
Adultes ayant une maladie mentale grave et persistante qui reçoivent des services de réadaptation psychosociale	12
Patients en gériatrie présentant des signes et des symptômes de trouble psychiatrique ou patients adultes atteints de la maladie d'Alzheimer	11
Programme à sécurité maximale pour les patients en psychiatrie légale atteints d'une maladie mentale et d'une incapacité sur le plan du développement	6
Évaluation des patients en psychiatrie légale exigée par les tribunaux	5
Évaluation à court terme du diagnostic et stabilisation rapide des symptômes de maladie mentale	5 heures
Programme sécurisé pour les patients en psychiatrie légale	0
Programme à sécurité maximale pour les patients en psychiatrie légale ayant reçu un diagnostic de maladie mentale et/ou de toxicomanie	0

1. Le CTSM n'assure pas de collecte ou de suivi centralisé de l'information sur les temps d'attente; 70 % des patients du CTSM proviennent directement de son urgence. L'information sur les temps d'attente n'est pas entièrement comparable entre les hôpitaux. Pour les temps d'attente, le Royal consigne le nombre de jours qui s'écoulent entre la date à laquelle un psychiatre détermine qu'un patient devrait être admis à l'hôpital et la date de l'hospitalisation du patient. Ontario Shores et Waypoint consignent les temps d'attente à compter de la date de réception de l'aiguillage du patient.
2. Les hôpitaux mesurent les temps d'attente médians des programmes. Par conséquent, la moitié des personnes admises ont attendu plus longtemps que les jours indiqués.

Annexe 2 : Indicateurs de la carte de pointage de l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie

Source des données : hôpitaux psychiatriques spécialisés

Catégorie d'indicateurs de rendement	Description	Tendance de 2011-2012 à 2015-2016 selon l'hôpital psychiatrique spécialisé			
		CTSM	Ontario Shores	Le Royal	Waypoint
Complexité des patients	Trois indicateurs qui mesurent le pourcentage de patients vus par les hôpitaux qui ont plus d'un diagnostic psychiatrique ou qui ont à la fois un diagnostic médical et un diagnostic psychiatrique.	Augmentation de la complexité des problèmes traités (le pourcentage de patients admis étant atteints de plus d'un trouble de santé mentale est passé de 62 % à 70 %).	Augmentation de la complexité des problèmes traités (le pourcentage de patients admis étant atteints de plus d'un trouble de santé mentale est passé de 56 % à 89 %).	Diminution de la complexité des problèmes traités (le pourcentage de patients admis étant atteints de plus d'un trouble de santé mentale est passé de 59 % à 44 %).	Augmentation de la complexité des problèmes traités (le pourcentage de patients admis étant atteints de plus d'un trouble de santé mentale est passé de 37 % à 55 %).
Résultats chez les patients	Cinq indicateurs : trois mesurent l'amélioration de l'état du patient entre l'admission et le congé et deux mesurent les taux de réadmission des patients dans les 30 jours suivant le congé de l'hôpital.	Diminution de la capacité des patients de soigner leur maladie mentale de manière autonome après avoir obtenu leur congé de l'hôpital (le pourcentage de patients ayant été le mieux en mesure de se soigner avec succès après leur congé est passé de 67 % à 56 %).	Diminution de la capacité des patients de soigner leur maladie mentale de manière autonome après avoir obtenu leur congé de l'hôpital (le pourcentage de patients ayant été le mieux en mesure de se soigner avec succès après leur congé est passé de 59 % à 41 %).	Augmentation de la capacité des patients de soigner leur maladie mentale de manière autonome après avoir obtenu leur congé de l'hôpital (le pourcentage de patients ayant été le mieux en mesure de se soigner avec succès après leur congé est passé de 35 % à 66 %).	Diminution de la capacité des patients de soigner leur maladie mentale de manière autonome après avoir obtenu leur congé de l'hôpital (le pourcentage de patients ayant été le mieux en mesure de se soigner avec succès après leur congé est passé de 65 % à 62 %).
Sécurité du patient	Trois indicateurs : un premier mesure le pourcentage de patients qui quittent l'hôpital sans autorisation, un deuxième mesure le pourcentage de patients dont la médication fait l'objet d'un examen à l'admission (ce qui réduit le risque de donner à un patient des médicaments qui ne conviennent pas à son état durant son séjour à l'hôpital) et un troisième mesure le pourcentage de patients qui n'ont pas eu besoin de contention durant leur admission à l'hôpital.	Diminution du pourcentage de patients dont la médication a été examinée lors de l'admission (de 92 % à 88 %).	Augmentation du pourcentage de patients dont la médication a été examinée lors de l'admission (de 91 % à 99 %).	Augmentation du pourcentage de patients dont la médication a été examinée lors de l'admission (de 58 % à 100 %).	Augmentation du pourcentage de patients dont la médication a été examinée lors de l'admission (de 76 % à 93 %).

Catégorie d'indicateurs de rendement	Description	Tendance de 2011-2012 à 2015-2016 selon l'hôpital psychiatrique spécialisé			
		CTSM	**Ontario Shores**	**Le Royal**	**Waypoint**
Accès du patient *	Un indicateur qui mesure le pourcentage de l'ensemble des patients qui devraient sortir de l'hôpital, mais ne peuvent pas obtenir leur congé en raison du manque de lits dans les foyers de soins de longue durée ou les logements avec services de soutien.	Augmentation du nombre de patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers, mais ne pouvant pas obtenir leur congé (de 13 % de tous les patients de l'hôpital à 18 %).	Augmentation du nombre de patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers, mais ne pouvant pas obtenir leur congé (de 14 % de tous les patients de l'hôpital à 17 %).	Diminution du nombre de patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers, mais ne pouvant pas obtenir leur congé (de 8 % de tous les patients de l'hôpital à 7 %).	Augmentation du nombre de patients n'ayant plus besoin de soins hospitaliers, mais ne pouvant pas obtenir leur congé (de 5 % de tous les patients de l'hôpital à 7 %).
Sécurité du personnel	Un indicateur qui mesure les absences du personnel en raison de blessures.	Diminution du nombre de réclamations à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail par centaine d'employés (de 2,1 à 1,7).	Diminution du nombre de réclamations à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail par centaine d'employés (de 5,9 à 5,0).	Diminution du nombre de réclamations à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail par centaine d'employés (de 2,0 à 1,1).	Diminution du nombre de réclamations à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail par centaine d'employés (de 3,3 à 1,8).
Absentéisme du personnel	Un indicateur qui mesure les heures de congé de maladie du personnel.	Diminution du pourcentage de congés de maladie des employés (de 2,8 % à 2,0 %).	Diminution du pourcentage de congés de maladie des employés (de 5,7 % à 5,5 %).	Pourcentage de congés de maladie inchangé (demeuré à 3,2 %).	Augmentation du pourcentage de congés de maladie des employés (de 4,5 % à 5,7 %).
Ressources financières	Un indicateur qui correspond au pourcentage de budgets équilibrés au cours des cinq dernières années.	Tous les budgets étaient équilibrés.	Tous les budgets étaient équilibrés.	Tous les budgets étaient équilibrés.	Tous les budgets étaient équilibrés, sauf celui de 2013-2014 (déficit de 664 000 $).

* L'indicateur d'accès du patient déclaré dans la carte de pointage de l'Initiative de qualité en santé mentale et en toxicomanie pour le CTSM et le Royal est différent des pourcentages indiqués à la figure 10 du présent rapport, qui ont été calculés par notre Bureau. Les pourcentages calculés par le Royal et le CTSM ne tiennent pas compte de l'information complète. Pour la carte de pointage, le Royal ne tient pas compte des patients de l'unité médico-légale située à Brockville dans son calcul. À la figure 10, nous avons indiqué que les pourcentages du Royal étaient de 7,1 % en 2011-2012 et de 2,5 % en 2015-2016. En raison de problèmes liés à la qualité des données, le calcul de 13 % du CTSM pour ce pourcentage en 2011-2012 était inexact et non comparable aux résultats déclarés au cours des années subséquentes. Le CTSM convient que le bon pourcentage était de 17,1 % en 2011-2012, ce qui correspond à la **figure 10**.

Chapitre 3

Section

3.13

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement

1.0 Résumé

Le processus d'acquisition de biens et des services par le gouvernement de l'Ontario est conçu de manière à être ouvert, équitable et transparent. Le gouvernement consacre tous les ans 3,5 milliards de dollars en moyenne à l'acquisition de biens et de services. (Ce montant ne comprend pas les dépenses au titre de la construction d'immobilisations, comme les routes et les immeubles.)

Les différents ministères provinciaux prennent chacun leurs propres décisions quant aux biens et aux services dont ils font l'acquisition. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) est chargé de mettre à jour et de maintenir les règles et les pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement qui sont énoncées dans la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la directive sur l'approvisionnement). Les ministères sont tenus de respecter ces exigences relatives à l'approvisionnement.

Aux termes de ces exigences, les ministères doivent d'abord faire l'acquisition de biens et des services en recourant à des ententes de fournisseurs attitrés. Ces fournisseurs ont été sélectionnés au moyen d'un processus concurrentiel exécuté par Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) pour s'assurer que les ministères obtiennent le meilleur prix pour des biens et des services de qualité. Les ministères invitent des fournisseurs attitrés à soumissionner pour leurs marchés, et les fournisseurs retenus livrent les biens, les services ou les services de consultation. En ce qui concerne certains biens et services, comme les fournitures de bureau et les services de messagerie, GCAO sélectionne un fournisseur attitré unique pour tous les ministères afin d'obtenir le meilleur prix grâce à des achats en masse.

L'entente de fournisseurs attitrés la plus importante est celle des services de consultation en TI. Ces services affectent aux ministères, selon les besoins, du personnel interne en TI ou des experts-conseils externes en TI. Ils sont gérés par le Secrétariat. Les ministères soumettent une demande relative à leur besoin de personnel en TI au Secrétariat, qui s'efforce d'abord de le combler au moyen d'employés internes. Si des employés internes ne sont pas disponibles, il aide alors les ministères à trouver des experts-conseils externes en TI possédant l'expertise requise.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères respectent les exigences en matière d'approvisionnement et que l'acquisition de biens et de services est, en majeure partie, concurrentielle, équitable et économique. Par exemple, il est ressorti de notre contrôle par sondage que la plupart des ministères procédaient à une planification appropriée en vue d'acquérir leurs biens et services en

régime de concurrence. En outre, dans la plupart des cas, les ministères recevaient les biens et les services au prix contractuel. Nous avons toutefois relevé des exemples de cas où les exigences en matière d'approvisionnement n'étaient pas observées. La non-observation des exigences peut exposer les ministères à un risque accru de ne pas obtenir un bon rapport qualité-prix dans le cadre des marchés octroyés. Nous avons aussi constaté que le gouvernement ne profite pas pleinement des occasions d'achat en masse et peut renoncer aux rabais qui y sont associés. En outre, nous avons observé qu'une pénurie d'employés internes de TI fait en sorte que l'on recourt dans une trop grande mesure aux services d'experts-conseils externes en TI, qui sont plus onéreux. Nous avons également relevé des lacunes dans le mode d'acquisition de services d'experts-conseils en TI qui rendent le processus vulnérable à la fraude.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- **Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) gère efficacement les ententes de fournisseurs attitrés :** Nous avons constaté que les dossiers d'ententes de fournisseurs attitrés étaient complets, que les adjudications étaient justifiables et que le processus était équitable et concurrentiel, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement.
- **GCAO ne dispose pas de renseignements suffisants pour repérer les occasions d'achat en masse :** GCAO ne peut facilement accéder aux renseignements sur les acquisitions des ministères, car il n'y a pas de base de données électronique centrale. Par exemple, elle peut déterminer qu'un fournisseur a reçu un paiement de 500 000 $, mais elle ne sait pas si le montant a été versé pour un seul ou pour 10 marchés, ne connaît pas la durée des marchés et ne peut dire quels biens ou services ont été achetés. Sans cette information, GCAO ne peut repérer de manière proactive les occasions d'achat en masse pouvant réduire les coûts futurs.
- **Une pénurie d'employés internes de TI s'est traduite par un recours trop important à des services d'experts-conseils onéreux :** Ces deux dernières années, les quelque 3 200 demandes de personnel en TI présentées par des ministères ont été comblées dans 90 % des cas environ par un recours aux services d'experts-conseils externes. Le Secrétariat, qui supervise la dotation en TI, estime que les coûts associés à un expert-conseil sont supérieurs de 40 000 $ à ceux d'un employé permanent. Une partie des coûts additionnels du recours aux services d'experts-conseils découlent des commissions versées à un fournisseur attitré par un ministère pour le placement d'un expert-conseil.
- **Les pratiques exemplaires relatives à l'acquisition de services d'experts-conseils en TI ne sont pas toujours appliquées :** Nous avons relevé des lacunes dans la manière dont les ministères font l'acquisition de services d'experts-conseils. Les experts-conseils sont embauchés sans passer d'entrevues en personne, les paiements aux experts-conseils peuvent être autorisés par la même personne qui les a engagés, et le Secrétariat, qui traite ces paiements, ne procède à aucun examen supplémentaire pour s'assurer qu'ils sont justifiés. En raison de ces lacunes en matière de contrôle, il existe un risque que les ministères ne choisissent pas toujours le candidat le plus qualifié. Par exemple, un cadre supérieur d'un ministère a créé un poste d'expert-conseil « fantôme ». Durant plusieurs mois, le cadre a approuvé les factures de l'expert-conseil inexistant et a empoché 150 000 $. Le Secrétariat n'a toujours pas établi de contrôles internes pour éviter qu'une telle situation se reproduise.
- **Le nouveau système d'approvisionnement en ligne n'est pas largement utilisé en raison de problèmes liés à sa conception :** En 2014, GCAO a mis en oeuvre BravoSolution, un nouveau système d'approvisionnement en

ligne sans papier qui vise à améliorer l'efficacité du processus de soumission. Il a été conçu en vue de l'exécution d'appels d'offres en ligne. Cependant, certains problèmes concernant le système, comme le nombre limité de caractères que peuvent inclure les champs dans lesquels les fournisseurs inscrivent les renseignements sur leur proposition, ont une incidence sur le processus de soumission. Par conséquent, les fournisseurs continuent de présenter des soumissions papier qui sont évaluées manuellement. En 2015-2016, seulement 146 (environ 32 %) des 458 appels d'offres ont été effectués au moyen du système. De ces 146 appels d'offres, une centaine étaient complexes. Les soumissions relatives à 145 autres appels d'offres complexes étaient sous forme papier et avaient été examinées manuellement. GCAO a l'intention de rendre l'utilisation du système obligatoire d'ici janvier 2017.

- **Des frais plus élevés sont imposés aux fournisseurs dans le cadre du nouveau système d'approvisionnement en ligne :** Les frais d'utilisation du nouveau système imposés aux fournisseurs sont deux fois et demie plus élevés que ceux imposés avant la mise en oeuvre du système. Certains s'inquiètent du fait que cette hausse des frais puisse dissuader les petites entreprises de soumissionner pour des marchés publics.

Le présent rapport contient 12 recommandations préconisant 20 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) souscrivent aux recommandations formulées dans le présent rapport.

Nous reconnaissons qu'il importe de veiller à ce que le processus d'approvisionnement du secteur public respecte les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Nous convenons du fait que la non-observation de ces principes peut accroître le risque de ne pas optimiser les ressources.

Le MSGSC et le SCT continueront de s'employer à améliorer l'efficience et l'efficacité du processus d'approvisionnement de l'Ontario. Nous sommes déterminés à générer des économies en augmentant les occasions d'achat en masse et en nous assurant d'un recours efficace aux services de consultation. Nous continuerons de favoriser les appels d'offres électroniques afin de supprimer les obstacles pour les fournisseurs, tout en veillant à ce que le système soit conçu de manière à satisfaire aux normes les plus élevées et demeure ouvert, équitable et transparent pour tous les fournisseurs.

Nous souhaitons souligner le travail accompli par la vérificatrice générale et son personnel dans le cadre du présent audit. Les recommandations aideront le MSGSC et le SCT à s'assurer que les ministères sont en mesure d'offrir des services de la plus haute qualité aux Ontariens en faisant l'acquisition des bons produits, au bon moment et au bon endroit, en conformité avec nos politiques et nos processus.

2.0 Contexte

2.1 Processus d'approvisionnement

Les ministères du gouvernement de l'Ontario dépensent chaque année quelque 3,5 milliards de dollars pour acquérir divers biens et services, comme des services de consultation, des services de messagerie, des fournitures et du mobilier de bureau, et des appareils sans fil.

Le processus d'approvisionnement est conçu de manière à permettre aux ministères d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix lorsqu'ils font l'acquisition de biens ou de services, et ce processus

se doit d'être équitable et transparent pour les ministères et les fournisseurs. Comme le montre la **figure 1**, le processus d'approvisionnement qu'utilisent les ministères comportent six étapes.

2.1.1 Exigences en matière d'approvisionnement

La directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la directive sur l'approvisionnement) énonce les exigences, les responsabilités et les pratiques exemplaires que doivent

Figure 1 : Le processus d'approvisionnement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

respecter tous les ministères lorsqu'ils effectuent leurs acquisitions. Tout au long du présent rapport, nous faisons référence au contenu de la directive sur l'approvisionnement en tant qu'exigences en matière d'approvisionnement.

Les principes de base des exigences en matière d'approvisionnement sont les suivantes :

- Optimisation des ressources – les ministères doivent acquérir des biens et des services uniquement après avoir examiné leurs besoins, les solutions de rechange et le moment auquel devraient être effectuées les acquisitions.
- Accès des fournisseurs – les fournisseurs doivent être traités de façon équitable et impartiale, et profiter d'un libre accès aux marchés publics.
- Surveillance par la direction – les activités d'approvisionnement doivent être gérées de manière responsable au moyen des systèmes, politiques et processus appropriés.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) est chargé d'élaborer et de maintenir les exigences en matière d'approvisionnement. Les sous-ministres doivent quant à eux s'assurer que leur ministère respecte ces exigences. Ils doivent également établir les systèmes, politiques et procédures ministériels qui sont requis à cette fin.

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) est chargée de veiller à ce que le gouvernement obtienne un rapport qualité-prix maximal lorsqu'il fait l'acquisition de biens et de services. GCAO est une division de Services communs de l'Ontario, au sein du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC). GCAO a pour principales responsabilités de :

- créer et gérer des ententes avec des fournisseurs attitrés;
- fournir aux ministères des conseils éclairés sur les acquisitions;
- gérer le Portail des appels d'offres de l'Ontario – le système d'approvisionnement en ligne qu'utilisent les ministères pour afficher leurs besoins en biens et services et pour recevoir et évaluer les soumissions.

2.2 Étapes du processus d'approvisionnement

Selon les exigences en matière d'approvisionnement, lorsque le personnel d'un ministère a besoin d'acquérir des biens ou des services, il doit d'abord déterminer s'il peut combler ce besoin en recourant aux ressources internes disponibles, qu'il s'agisse des ressources dont dispose le ministère ou de ressources accessibles à l'échelle du gouvernement. L'**annexe 1** énumère ces ressources ainsi que les ministères qui les fournissent.

Si le ministère ne peut obtenir les biens ou les services de cette manière, il doit alors déterminer s'il peut le faire auprès de fournisseurs attitrés. Selon la valeur des biens ou des services requis, le ministère doit obtenir des soumissions de la part d'un nombre minimal de fournisseurs attitrés. Pour de nombreux biens et services courants, comme les services de messagerie et les fournitures de bureau, GCAO a conclu une entente avec un fournisseur attitré unique et les ministères sont tenus de faire appel à celui-ci.

Si les fournisseurs attitrés n'offrent pas ce dont a besoin le ministère, celui-ci peut alors acheter les biens ou les services sur le marché libre. Comme le montre la **figure 2**, le processus d'approvisionnement comporte quatre étapes.

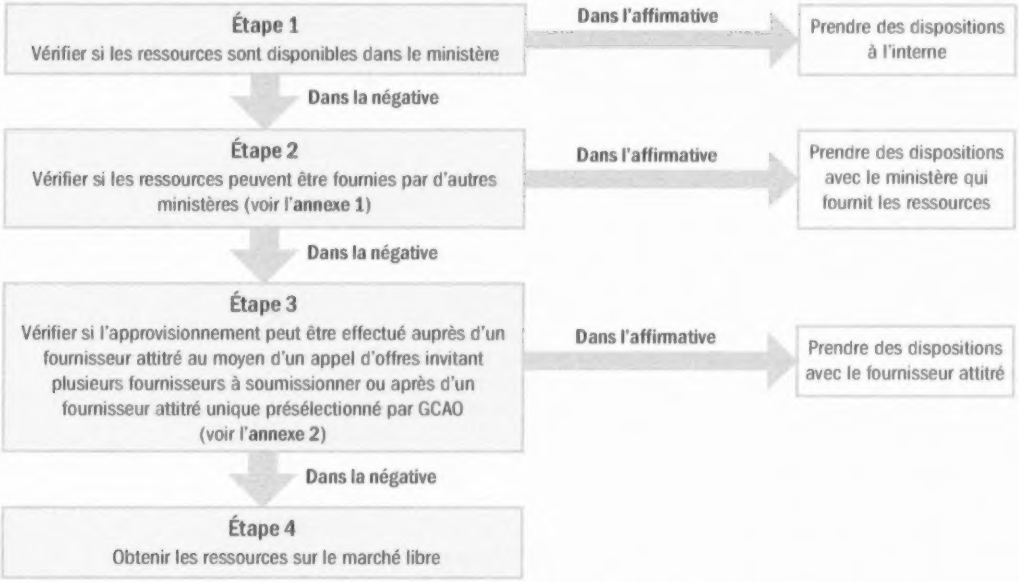
2.3 Méthodes d'approvisionnement

Les exigences en matière d'approvisionnement énoncent les méthodes que doivent employer les ministères pour acquérir des biens et des services, notamment les suivantes :

- Une ***entente de fournisseurs attitrés*** est établie de manière centrale par GCAO au moyen d'un processus concurrentiel; elle autorise un ou plusieurs fournisseurs qualifiés à fournir à tous les ministères des biens et des services dont a couramment besoin le gouvernement pendant une période déterminée et selon les modalités particulières, y compris les prix, établies dans l'entente. Lorsque des ententes de fournisseurs attitrés existent, les ministères sont tenus de les utiliser.

Figure 2 : Aperçu des étapes du processus d'approvisionnement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



- Dans le cas d'un processus d'approvisionnement ***concurrentiel restreint***, un ministère invite un nombre limité de fournisseurs à soumissionner pour un marché.
- Dans le cas d'un processus d'approvisionnement ***concurrentiel ouvert***, tous les fournisseurs sur le marché peuvent soumissionner pour fournir les biens ou les services.
- Un processus d'approvisionnement ***non concurrentiel*** est utilisé dans des circonstances particulières, par exemple lorsque les biens ou services doivent être acquis de manière urgente ou qu'ils sont liés à des questions de sécurité publique ou des dossiers confidentiels. Dans de telles circonstances, les ministères peuvent ignorer certaines règles et s'approvisionner directement auprès du fournisseur de leur choix.

Des règles distinctes s'appliquent à l'acquisition de biens et à l'obtention de services de consultation. Ces règles sont très précises. En général, les règles d'approvisionnement que doivent suivre les ministères dépendent de la valeur des biens ou des services, et varient selon que les biens ou les services sont acquis au moyen d'une entente avec des fournisseurs attitrés ou sur le marché libre.

2.4 Ententes de fournisseurs attitrés

Les ententes de fournisseurs attitrés ont pour but de permettre aux ministères d'économiser temps, efforts et argent, puisqu'ils n'ont pas à négocier d'ententes distinctes avec chaque fournisseur. Les ententes visent également à faire en sorte que les ministères profitent de rabais découlant de volumes d'achat importants. GCAO est responsable de l'établissement d'ententes avec des fournisseurs attitrés ainsi que de la gestion et du renouvellement des marchés.

En septembre 2016, GCAO gérait 62 ententes pour certains types de biens et de services englobant 1 082 fournisseurs attitrés éventuels. Nous énumérons les arrangements et indiquons le nombre de fournisseurs à l'**annexe 2**. Ces 62 ententes sont constituées de 3 ententes de services de consultation pour 686 fournisseurs et de 59 ententes pour 396 fournisseurs.

Les ententes avec des fournisseurs attitrés ont déjà été établies par GCAO. Par conséquent, les ministères peuvent limiter le nombre de fournisseurs attitrés qu'ils invitent à soumissionner pour l'offre de biens ou des services.

Dans le but de réduire les coûts au moyen d'achats en masse, certaines ententes, comme celles liées aux services de messagerie et aux fournitures de bureau, sont conclues avec un fournisseur unique. GCAO octroie un marché à un seul fournisseur qui est en mesure de fournir les biens ou les services à tous les ministères, habituellement pour une période de trois à cinq ans. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les ministères sont tenus de faire appel à ce fournisseur. Lorsque ce marché expire, GCAO retourne sur le marché libre pour établir une nouvelle entente.

Les ententes de services de consultations, comme l'entente liée aux services de consultation en TI, sont conclues avec de nombreux fournisseurs attitrés (par exemple, les services de consultation en TI englobent 291 fournisseurs). Ces fournisseurs entrent ensuite en concurrence pour obtenir les marchés offerts par les ministères.

3.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le processus qu'utilise le gouvernement pour faire l'acquisition de biens et de services est ouvert, équitable et transparent. Nous avons examiné si :

- les ministères faisaient l'acquisition de biens et de services conformément aux politiques obligatoires énoncées dans la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario;

- Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) disposait de systèmes, d'une information et de procédures efficaces pour établir des ententes rentables de fournisseurs attitrés et aider les ministères à obtenir une valeur optimale en contrepartie de leurs dépenses en matière d'approvisionnement.

La haute direction de GCAO a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Les acquisitions de biens et de services liés à la construction d'immobilisations d'infrastructure ont été exclues de la portée de notre audit. On trouve au **chapitre 3.10** du présent rapport annuel notre audit de l'octroi des marchés de construction d'immobilisations pour l'infrastructure de transport au ministère des Transports.

En vue de déterminer si les ministères se conforment à la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, nous avons utilisé les renseignements financiers provenant du système de comptabilité financière du gouvernement afin d'analyser les dépenses gouvernementales effectuées en 2014-2015. Nous avons ensuite sélectionné les 10 ministères suivants :

- le ministère du Procureur général;
- le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels;
- le ministère de l'Éducation;
- le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique;
- le ministère des Finances;
- le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs;
- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée;
- le ministère des Richesses naturelles et des Forêts;
- le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le gouvernement ne conserve pas de renseignements centralisés sous forme électronique sur l'approvisionnement. Une telle information se trouve dans les différents ministères, parfois seulement sur support papier, dans différents lieux de la province, où les activités d'approvisionnement ont été exécutées.

Nous avons ensuite examiné, pour chaque ministère, un échantillon de paiements liés à différentes catégories de biens et de services. La taille des échantillons était fondée sur le montant relatif que chaque ministère a dépensé en 2014-2015. Pour chacun des échantillons, chaque ministère nous a ensuite fourni la documentation pertinente concernant l'approvisionnement. Nous avons examiné cette documentation pour évaluer la conformité des ministères à la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario.

Nous avons aussi parlé à des membres du personnel participant au processus d'approvisionnement à chacun de ces ministères. Les ministères ont aussi rempli notre questionnaire sur les ententes de fournisseurs attitrés et les services consultatifs en matière d'approvisionnement offerts par GCAO.

Nous avons interviewé le personnel clé du Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) chargé de mettre à jour la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario et de gérer l'entente de fournisseurs attitrés du gouvernement relative aux services de consultation en TI. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon d'acquisitions de services de consultation en TI pour déterminer si elles avaient été effectuées conformément à la directive sur l'approvisionnement.

Nous avons mené des recherches sur les méthodes d'approvisionnement employées dans d'autres administrations provinciales comparables ainsi qu'au gouvernement du Canada, et avons parlé à des employés du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Québec ainsi qu'à des membres du personnel de Services publics et Approvisionnement Canada et du gouvernement du Canada concernant la manière dont ils gèrent leur processus d'approvisionnement.

Lors de la planification de notre audit, nous avons également examiné des rapports publiés par les services d'audit interne du ministère des

Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et du ministère du Procureur général.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les ministères se conforment aux exigences en matière d'approvisionnement dans la plupart des cas

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères se conforment aux exigences en matière d'approvisionnement. Dans notre échantillon, l'acquisition de biens et de services était dans la plupart des cas concurrentielle, équitable et économique. Par exemple, la plupart des ministères procédaient à une planification appropriée en vue d'acquérir leurs biens et services en régime de concurrence. En outre, dans la majorité des cas, les ministères recevaient les biens et les services au prix contractuel. Nous avons toutefois relevé des exemples de cas où les exigences en matière d'approvisionnement n'étaient pas entièrement observées. La non-observation des exigences peut exposer les ministères à un risque accru de ne pas obtenir un bon rapport qualité-prix dans le cadre des marchés octroyés.

Plus particulièrement, nous avons constaté des cas où :

- certains ministères n'avaient pas correctement estimé la quantité ou la valeur des biens et des services dont ils avaient besoin et avaient donc utilisé une méthode d'approvisionnement inappropriée;
- certains processus d'approvisionnement restreints n'avaient pas été aussi concurrentiels qu'ils auraient dû l'être;
- certaines acquisitions faites au moyen d'un processus d'approvisionnement non concurrentiel auraient dû être faites au moyen d'un processus concurrentiel;
- des ministères avaient payé des biens et des services avant de les recevoir;
- les documents d'évaluation des soumissions n'avaient pu être localisés.

Nous avons aussi constamment relevé des cas où les ministères n'effectuaient pas d'évaluation du rendement des fournisseurs après la réception des biens ou des services. La province ne dispose pas d'une base de données sur les évaluations du rendement des fournisseurs que pourraient consulter les ministères pour identifier les fournisseurs qui ont affiché un rendement médiocre dans le passé et tenir compte de cette information dans leurs décisions futures concernant le choix de fournisseurs.

4.1.1 Les ministères se conforment aux méthodes d'approvisionnement, mais l'estimation de la valeur des biens et des services peut être améliorée

Aux termes des exigences en matière d'approvisionnement, les biens d'une valeur égale ou supérieure à 25 000 $ et les services d'une valeur égale ou supérieure à 100 000 $ doivent être acquis au moyen d'un processus concurrentiel ouvert, c'est-à-dire que tous les fournisseurs intéressés sur le marché libre peuvent soumissionner pour les fournir. Dans le cas d'acquisitions de biens ou de services d'une valeur inférieure, les ministères peuvent limiter le nombre de soumissionnaires.

Lorsque les ministères souhaitent faire l'acquisition de biens ou de services, ils doivent d'abord planifier l'approvisionnement en déterminant les biens ou les services dont ils ont besoin, estimer leur valeur, puis obtenir les approbations internes requises pour aller de l'avant avec le processus. Une estimation erronée de la valeur des biens ou des services peut amener les ministères à utiliser la mauvaise méthode d'approvisionnement. Une estimation erronée de la quantité peut quant à elle se solder par l'obtention d'une quantité insuffisante de biens ou de services, et obliger ultérieurement les ministères à les obtenir au moyen d'un processus non concurrentiel.

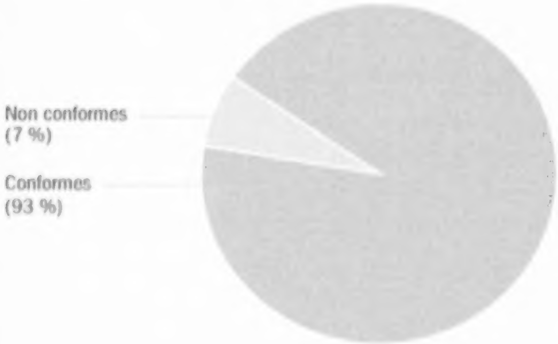
Comme le montre la **figure 3**, nous avons constaté, dans plus de 90 % des échantillons que *nous avons examinés, que les ministères avaient* planifié leurs acquisitions comme il se doit.

Nous avons toutefois observé que les ministères doivent améliorer leurs estimations des biens et des services pour s'assurer qu'ils choisissent la méthode d'approvisionnement qui leur permettra d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Voici des exemples de cas où la valeur de biens ou de services a fait l'objet d'une estimation erronée :

- Un ministère avait estimé le coût de services à 80 000 $, ce qui lui avait permis de limiter le nombre de soumissionnaires. Le ministère a reçu une seule soumission, d'une valeur de 115 000 $. Si l'estimation avait été de 100 000 $ ou plus, le ministère aurait été tenu d'acquérir les services au moyen d'un processus concurrentiel ouvert et aurait pu obtenir un meilleur rapport qualité-prix.
- Un ministère avait estimé le coût d'un marché à 77 000 $, mais le prix proposé le plus bas avait été presque 2 fois plus élevé, à 149 000 $. Ici encore, si l'estimation avait été de 100 000 $ ou plus, le ministère aurait été tenu d'employer un processus concurrentiel ouvert.
- Un ministère a eu recours à un processus concurrentiel pour adjuger un marché d'une valeur de 112 000 $ à un expert-conseil. Un mois plus tard, avant la signature du marché, *le ministère a élargi la portée du marché, dont* la valeur s'est accrue de 63 000 $ et est passée à 175 000 $. Si le ministère avait mieux estimé la portée complète du marché de services de consultation, il aurait pu acquérir tous les services en même temps, possiblement à un prix total inférieur.
- Un ministère a conclu un marché en régime de concurrence avec un fournisseur pour obtenir plusieurs pièces d'équipement spécialisées à un prix de 92 000 $. Avant de signer le marché avec le soumissionnaire retenu, le ministère s'est rendu compte qu'il avait besoin d'un plus grand nombre de pièces. Par conséquent, il a signé un marché d'une valeur de 226 000 $ avec le fournisseur, et les pièces additionnelles ont été acquises de manière non concurrentielle.
- Un ministère, qui avait conclu un marché initial de 2,9 millions de dollars pour acheter jusqu'à 600 appareils spécialisés et payer les frais d'entretien annuel connexes, a majoré la valeur du marché à 4,7 millions de dollars pour l'achat de 939 appareils, sans fournir de justifications ou de documents appropriés.
- Un ministère a majoré à deux reprises la valeur d'un marché de services de consultation, qui est passé de 84 000 $ à 144 000 $, puis à 167 000 $, sans obtenir les approbations requises.

Figure 3 : Conformité des ministères à la méthode d'approvisionnement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer de suivre la bonne politique d'approvisionnement et d'obtenir un bon rapport qualité-prix relativement à toutes les acquisitions, les ministères doivent mieux estimer les coûts des biens ou des services requis afin d'être certains qu'ils utilisent la méthode d'approvisionnement adéquate.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Au nom des ministères, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) est d'accord avec cette recommandation et établira un groupe de référence composé de directeurs généraux de l'administration (groupe de référence des DGA) provenant de tous les secteurs du gouvernement, afin de repérer les occasions d'améliorer la conformité à la politique d'approvisionnement. Nous mettrons également à profit les forums existants, y compris la communauté de pratique de l'approvisionnement, pour orienter les ministères vers la formation, les outils et les modèles disponibles, et pour obtenir des commentaires concernant les exigences additionnelles requises à l'appui d'une amélioration de l'efficacité de la planification des acquisitions et de l'estimation de la valeur des marchés.

4.1.2 Les ministères se conforment généralement aux exigences des processus d'approvisionnement concurrentiels restreints

Les ministères peuvent limiter le nombre de soumissionnaires lorsqu'ils procèdent à un appel d'offres auprès de fournisseurs attitrés, selon la valeur de l'approvisionnement. La **figure 4** énonce les exigences de l'acquisition de biens et de services auprès de fournisseurs attitrés.

Comme le montre la **figure 5**, nous avons constaté, dans plus de 95 % des échantillons que nous avons examinés, que les ministères s'étaient conformés aux exigences et avaient invité le bon nombre de fournisseurs attitrés à soumissionner.

Nous avons toutefois observé des exemples de cas où la valeur du marché aurait justifié le recours à une méthode plus concurrentielle. Nous avons notamment relevé les exceptions suivantes :

- Pour deux marchés évalués chacun à plus de 600 000 $, un ministère n'avait invité que 7 fournisseurs attitrés dans un cas, et seulement 5 dans l'autre cas. Pour ces deux marchés, il a reçu une et deux soumissions respectivement. Dans les deux cas, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement, le ministère aurait dû autoriser tous les fournisseurs attitrés offrant le bien ou le service à soumissionner.
- Pour un marché évalué à 500 000 $, un ministère n'avait invité que 3 fournisseurs attitrés à soumissionner, au lieu d'inviter le nombre minimal de 5 fournisseurs. Une seule soumission avait été reçue.

En ne permettant pas au nombre approprié de fournisseurs de soumissionner pour ces marchés, les ministères ont limité le caractère concurrentiel des processus d'approvisionnement et n'ont peut-être pas obtenu un bon rapport qualité-prix.

RECOMMANDATION 2

Pour que les processus d'approvisionnement concurrentiels restreints se soldent dans tous les cas par l'obtention d'un bon rapport qualité-prix, les ministères doivent veiller à ce que le nombre requis de fournisseurs attitrés aient la possibilité de soumissionner pour fournir les biens ou les services requis.

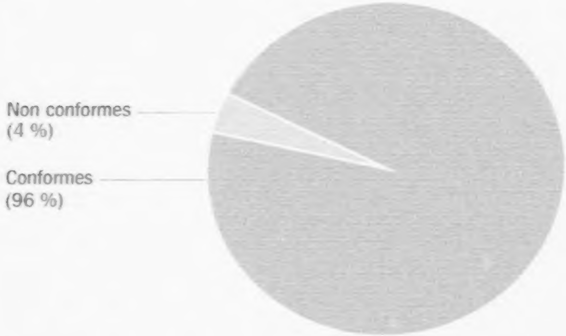
Figure 4 : Exigences relatives aux processus d'approvisionnement restreints

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir de la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Valeur du marché	Exigences en matière d'approvisionnement
Moins de 25 000 $	Les ministères doivent inviter au moins un fournisseur attitré à soumissionner.
De 25 000 $ à moins de 250 000 $	Les ministères doivent inviter au moins trois fournisseurs attitrés à soumissionner.
De 250 000 $ à moins de 600 000 $	Les ministères doivent inviter au moins cinq fournisseurs attitrés à soumissionner.
600 000 $ ou plus	Les ministères doivent inviter tous les fournisseurs attitrés qui offrent le bien ou le service à soumissionner.

Figure 5 : Conformité des ministères aux exigences concernant les processus d'approvisionnement restreints

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Au nom des ministères, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) est d'accord avec cette recommandation et fera appel au groupe de référence des DGA (mentionné dans la réponse à la recommandation 1) ainsi qu'aux forums existants pour repérer les occasions d'améliorer la conformité à la politique d'approvisionnement. Nous veillerons également à rappeler aux ministères les exigences en matière d'approvisionnement devant être respectées lorsque nous leur communiquons l'existence d'ententes de fournisseurs attitrés nouvelles ou renouvelées.

4.1.3 Les ministères se conforment généralement aux exigences des processus d'approvisionnement non concurrentiels

Les ministères sont tenus de s'assurer que les contribuables en auront pour leur argent lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'achat. Un processus d'approvisionnement concurrentiel contribue à l'atteinte de cet objectif, car il offre aux ministères un éventail d'options en vue de choisir le fournisseur qui offre les biens ou les services de la plus haute qualité au prix le plus bas. Lorsqu'un ministère fait affaire avec un fournisseur sélectionné à l'avance sans que celui-ci ait à entrer en concurrence pour fournir les biens et les services, le ministère ne peut être certain qu'il obtient le meilleur rapport qualité-prix.

Il existe toutefois des situations dans lesquelles les exigences en matière d'approvisionnement autorisent les ministères à passer un marché non concurrentiel avec un fournisseur unique. Les situations les plus courantes sont énumérées à la **figure 6**. Lorsqu'un ministère passe un marché non concurrentiel, il doit justifier sa décision et documenter les raisons du recours à un tel processus.

Dans notre échantillon, nous avons relevé seulement un petit nombre de cas où un ministère a eu recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel. Dans l'ensemble, ces cas étaient bien documentés et les conditions énoncées à la **figure 6** avaient été respectées. Nous avons toutefois constaté certaines exceptions. Par exemple, un ministère n'avait pas fourni de justifications ou de documents pour deux processus d'approvisionnement non concurrentiels, l'un concernant l'acquisition de services de montage vidéo et sonore d'une valeur d'environ 100 000 $, et l'autre concernant l'octroi d'un marché d'environ 800 000 $ pour concevoir, mettre en forme et imprimer un rapport.

RECOMMANDATION 3

Pour que le recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel puisse être défendu en cas de questions, les raisons de l'emploi d'un tel processus doivent être documentées de façon appropriée.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Au nom des ministères, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) est d'accord avec cette recommandation et fera appel au groupe de référence des DGA (mentionné dans la réponse

Figure 6 : Conditions pour le recours à des processus d'approvisionnement non concurrentiels

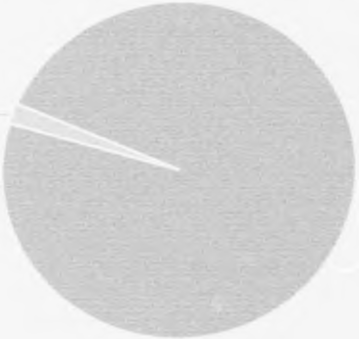
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir de la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Conditions les plus courantes dans lesquelles les ministères peuvent obtenir des biens ou des services au moyen d'un processus non concurrentiel
• Il y a urgence, et le ministère n'a pas le temps de mener un processus d'approvisionnement concurrentiel.
• Les biens ou les services sont liés à des questions confidentielles.
• Le recours à un processus concurrentiel pourrait nuire au maintien de la sécurité ou de l'ordre par le gouvernement.
• Un seul fournisseur est qualifié pour satisfaire aux exigences du ministère pour des raisons de compatibilité ou de droits exclusifs.
• Un processus d'approvisionnement concurrentiel a été mené, mais le ministère n'a reçu aucune soumission acceptable.

à la recommandation 1) ainsi qu'aux forums existants pour repérer les occasions d'améliorer la conformité à la politique d'approvisionnement. En outre, le MSGSC élaborera une stratégie pour promouvoir auprès des ministères son programme de formation qui met l'accent sur les exigences entourant les processus d'approvisionnement non concurrentiels et favorise l'emploi des pratiques exemplaires et des outils connexes.

Figure 7 : Conformité des ministères aux modalités de paiement prévues dans les marchés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



4.1.4 Les ministères respectent généralement les modalités de paiement prévues dans les marchés

Les marchés que passent les ministères avec les fournisseurs contiennent des modalités qui précisent les biens ou les services qui doivent être fournis et le moment de leur livraison, ainsi que le moment auquel les ministères doivent payer les biens ou les services. Aux termes des exigences en matière d'approvisionnement, les ministères sont tenus de respecter les modalités de paiement prévues dans les marchés conclus avec des fournisseurs. Habituellement, ces modalités exigent que les ministères paient les fournisseurs seulement après la réception des biens ou des services.

Comme le montre la **figure 7**, nous avons constaté, dans presque tous les échantillons que nous avons examinés, que les ministères s'étaient conformés aux modalités de paiement prévues dans les marchés qu'ils avaient conclus.

Nous avons toutefois relevé quelques exceptions :

- Dans un cas, un ministère a payé dès le départ à un fournisseur le montant total d'un marché, qui était de 400 000 $. Ce paiement a été effectué une journée seulement après la signature du marché. Dans un autre cas faisant intervenir le même fournisseur, le ministère lui a versé 90 000 $ avant la prestation des services et avant le moment prévu du paiement. La valeur totale du marché était aussi de 400 000 $ dans ce cas. Le ministère a également payé à un autre fournisseur le montant total d'un marché, soit 300 000 $, tout juste 6 semaines après le début du marché d'une durée de 12 mois et, ici encore, bien avant le moment prévu du paiement.

- Un ministère a effectué un versement de 66 000 $ avant le moment prévu du paiement et avant la prestation des services. Le versement a été fait juste une semaine après la signature du marché, dont la valeur était de 200 000 $.
- Dans un autre cas, nous avons relevé que le montant payé pour un marché par un ministère avait été plus élevé qu'il n'aurait dû parce que le coût avait été surestimé. Le coût du marché avait été estimé à 159 000 $. Cependant, le prix proposé par le soumissionnaire retenu avait été de 132 000 $ seulement. Sans qu'aucune modification ne soit apportée à la soumission gagnante, le ministère a octroyé le marché d'une valeur de 159 000 $ au fournisseur et a donc payé 28 000 $ en trop.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les biens et les services acquis seront obtenus comme prévu, les paiements doivent toujours être effectués conformément aux modalités comprises dans les marchés, qui prévoient habituellement que les paiements seront versés après l'obtention des biens ou des services.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Au nom des ministères, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) convient du fait que ce domaine nécessite une attention soutenue. Le MSGSC et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) collaborent sur un projet visant à améliorer le système financier du gouvernement ainsi que les processus opérationnels, politiques et pratiques connexes – y compris les pratiques relatives aux paiements versés aux entreprises retenues pour fournir des biens et des services aux ministères.

La mise en oeuvre des améliorations découlant de ces initiatives se soldera par un renforcement des contrôles relatifs aux systèmes et aux processus opérationnels, et maximisera l'utilisation de bons de commande et le recours à des processus automatisés. Nous collaborerons avec les ministères pour apporter ces changements et fournir les outils permettant de s'assurer que les paiements sont effectués conformément aux modalités contractuelles.

Le MSGSC continuera également d'offrir aux ministères des occasions d'apprentissage et de formation systématiques pour renforcer les pratiques exemplaires et combler toutes les lacunes relevées en matière de connaissances ou de compétences.

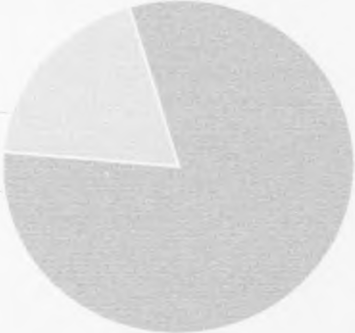
4.1.5 Les ministères peuvent améliorer leur conformité aux exigences relatives à la documentation sur les marchés

Aux termes des exigences en matière d'approvisionnement, les ministères doivent documenter toutes leurs décisions en matière d'acquisition. La documentation sur les marchés doit être suffisamment détaillée et facile à comprendre pour montrer que le ministère a effectué l'acquisition conformément aux exigences en matière d'approvisionnement et que le marché a été adjugé au fournisseur qui satisfait le mieux aux conditions connexes.

Comme le montre la **figure 8**, il s'est avéré, dans plus de 80 % des échantillons que nous avons examinés, qu'une documentation suffisante nous avait permis de déterminer que l'acquisition avait été faite conformément aux exigences en matière d'approvisionnement et que le marché avait été adjugé au meilleur fournisseur; toutefois, cela n'avait pas été le cas dans 20 % des échantillons. La plupart de ces exceptions étaient liées à l'acquisition de services de consultation. Ils comprenaient 5 marchés dont la valeur allait de 160 000 $ à 960 000 $. En l'absence d'une documentation appropriée, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si ces marchés avaient été adjugés aux experts-conseils offrant le meilleur rapport qualité-prix.

Figure 8 : Conformité des ministères aux exigences relatives à la documentation en matière d'approvisionnement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



RECOMMANDATION 5

Pour disposer d'éléments probants leur permettant de montrer, en cas de questions, que les marchés sont octroyés aux fournisseurs ayant présenté les meilleures soumissions, les ministères doivent s'assurer que tous les documents connexes sont produits et conservés.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

L'ensemble du personnel de la FPO est responsable de la gestion des documents, et le gouvernement accorde une grande importance à cette responsabilité. Une formation en gestion des documents est offerte à tous les employés de la FPO. Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs élaborera une stratégie pour promouvoir ce programme de formation auprès des ministères et collaborera avec le groupe de référence des DGA (mentionné dans la réponse à la recommandation 1) pour améliorer la conformité à la politique d'approvisionnement.

4.1.6 Le rendement des fournisseurs ne fait pas l'objet d'un suivi

Le rendement antérieur d'un fournisseur peut être une indication de son rendement futur éventuel. Aux termes des exigences en matière d'approvisionnement, les ministères doivent évaluer et documenter le rendement d'un fournisseur après l'exécution d'un marché. Il est ressorti de notre examen qu'aucun des ministères compris dans notre échantillon n'avait respecté cette exigence.

Il importe d'élaborer un cadre et un système d'information à l'appui d'un tel suivi afin que les ministères puissent s'appuyer sur les leçons retenues pour prendre de meilleures décisions en matière d'approvisionnement à l'avenir.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer de recevoir des biens et des services de la plus haute qualité, les ministères doivent :

- veiller à ce que des évaluations du rendement soient effectuées pour chaque fournisseur;
- élaborer et mettre en oeuvre un processus équitable et transparent pour tenir compte du rendement antérieur des fournisseurs lorsqu'ils prennent de nouvelles décisions en matière d'approvisionnement;
- évaluer des moyens de conserver cette information de façon centralisée et sous forme électronique.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Au nom des ministères, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) convient du fait que la gestion du rendement des fournisseurs constitue un élément important de la gestion des marchés et de l'obtention de bons résultats en matière d'approvisionnement.

Le MSGSC et le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrivent à cette recommandation et s'emploient à mettre au point un nouveau modèle pour recueillir et utiliser les renseignements sur la gestion du rendement des fournisseurs aux fins des services de consultation en technologies de l'information. Ce nouveau modèle sera mis à l'essai dans certains ministères et sera évalué en vue d'une application à l'ensemble de la FPO. En outre, le MSGSC étudiera et évaluera des modèles d'approvisionnement qui intègrent les résultats de rendement antérieurs des fournisseurs aux fins des acquisitions futures.

4.2 Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario gère adéquatement les ententes de fournisseurs attitrés – plus d'ententes pourraient être conclues

4.2.1 Les ententes de fournisseurs attitrés sont conclues de manière équitable, ouverte et concurrentielle

GCAO est chargé d'établir et de gérer des ententes avec des fournisseurs attitrés. Ces ententes ont pour but de permettre aux ministères d'économiser temps, efforts et argent, puisqu'ils n'ont pas à conclure leurs propres ententes sur le marché libre et peuvent profiter de rabais découlant d'achats en masse. Par exemple, GCAO nous a informés que lorsqu'il a renouvelé les ententes de fournisseurs attitrés concernant les fournitures de bureau et le papier pour imprimante, le gouvernement a profité d'un rabais moyen d'environ 80 % et 60 % respectivement par rapport au prix du marché.

Les ententes conclues avec des fournisseurs attitrés ont habituellement une durée allant de trois à cinq ans. Durant cette période, les fournisseurs conviennent de vendre aux ministères des biens ou des services conformément aux prix et au degré de qualité qui ont été établis. Lorsque ces ententes arrivent à expiration, GCAO les renouvelle. GCAO peut aussi créer de nouvelles ententes lorsqu'il repère de nouvelles possibilités d'achat en masse. Pour s'assurer que le gouvernement obtient le meilleur rapport qualité-prix, les ententes de fournisseurs attitrés sont renouvelées ou créées au moyen d'un processus d'approvisionnement concurrentiel ouvert.

Nous avons sélectionné un échantillon d'ententes que GCAO a renouvelées entre 2012 et 2015. Notre échantillon était composé d'ententes portant sur des éléments comme des services de messagerie, des services de déchiquetage, des produits alimentaires et des articles de bureau. Nous avons cherché à déterminer si, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement, ces ententes avaient été établies de manière équitable ou ouverte, et si tous les fournisseurs éventuels avaient eu une chance égale de soumissionner.

Nous avons aussi examiné les documents d'évaluation des soumissions pour déterminer comment GCAO avait choisi le fournisseur gagnant. Il est ressorti de notre examen que les dossiers d'ententes de fournisseurs attitrés étaient complets, que les adjudications pouvaient être justifiées, et que le processus avait été équitable et mené de manière concurrentielle, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement.

4.2.2 Les possibilités d'achat en masse ne sont pas pleinement exploitées

Nous avons estimé qu'en 2015-2016, les ministères ont consacré quelque 3,5 milliards de dollars à l'acquisition de biens et de services. Cette somme considérable crée des possibilités d'achat en masse, qui s'accompagnent de rabais éventuels. Pour que le gouvernement profite de rabais, GCAO doit savoir quels sont les biens et les services qu'achètent les ministères et comment ceux-ci procèdent à leur achat. Au moyen de cette information, GCAO peut ensuite repérer les possibilités d'achat en masse pour conclure d'autres ententes de fournisseurs attitrés.

GCAO ne peut accéder directement à l'information sur les acquisitions des ministères. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les ministères ne stockent pas ces renseignements de manière centralisée. Ils sont plutôt conservés dans chaque ministère, parfois seulement sur support papier, dans différents lieux de la province, où les activités d'approvisionnement ont été exécutées.

La seule information centralisée à laquelle peut accéder GCAO est celle qui se trouve dans le système de comptabilité financière du gouvernement. Cependant, ce système contient seulement des renseignements sur le montant versé par un ministère à un fournisseur durant une période donnée, ainsi que sur le type de catégorie auquel renvoie le paiement.

Par exemple, GCAO peut déterminer, à partir du système de comptabilité financière du gouvernement, qu'un fournisseur a reçu un paiement de 500 000 $, mais elle ne sait pas si le montant a été versé pour un seul ou pour 10 marchés, ne connaît pas la durée des marchés et ne peut dire quels biens ou services ont été fournis, quelle était leur quantité et si le fournisseur était un fournisseur attitré.

GCAO n'a donc pas pu repérer de manière proactive les nouvelles possibilités d'achat en masse pouvant s'accompagner de rabais additionnels pour la province. Par conséquent, elle s'emploie principalement à renouveler les ententes existantes avec des fournisseurs attitrés.

Les ministères sont toutefois en mesure de déterminer les biens et les services qui, à leur avis, pourraient être achetés en masse et faire l'objet de rabais, et d'en informer GCAO. Dans leurs réponses à notre questionnaire, les ministères ont mentionné qu'il existe selon eux des possibilités supplémentaires d'achat en masse dans des domaines comme les services d'évaluation ergonomique, la formation en premiers soins et en RCR, les services de traduction autres que vers le français et les services d'installations de sécurité. Il n'y a pas d'ententes de fournisseurs attitrés pour de tels biens et services à l'heure actuelle. GCAO n'est pas au fait de tous les biens et services que les ministères achètent fréquemment en grandes quantités. Les ministères pourraient l'aider à ce sujet en lui fournissant de l'information.

Un rapport de consultation commandé par GCAO et reçu par celle-ci en 2015 a recensé des pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement, y compris le regroupement de biens et de services similaires, qui permettraient au gouvernement de profiter de possibilités additionnelles d'achat en masse. Le rapport mentionnait également que GCAO n'applique pas ces pratiques exemplaires. En 2015-2016, les fournisseurs attitrés ont dit à GCAO que les ministères leur avaient acheté des biens et des services d'une valeur totalisant environ 460 millions de dollars, ce qui représente seulement 13 % du montant de 3,5 milliards consacré chaque année à l'achat de biens et de services. Par conséquent, il existe probablement des possibilités additionnelles d'achat en masse dont pourrait profiter le gouvernement.

RECOMMANDATION 7

En vue d'examiner les possibilités d'achat en masse pouvant donner lieu à des économies additionnelles, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario doit collaborer avec les ministères pour :

- déterminer les biens et les services que les ministères achètent actuellement et qui peuvent faire l'objet d'achats en masse;
- déterminer des moyens d'accéder, à l'avenir, à des renseignements complets et exacts sur les achats que font les ministères et sur les méthodes employées pour faire ces achats.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Nous souscrivons au constat de la vérificatrice générale selon lequel il convient de chercher de nouvelles occasions d'achat en masse afin de réaliser des économies additionnelles. MSGSC, par le truchement de Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, a lancé une stratégie

pluriannuelle d'approvisionnement et de gestion des catégories en vue de déterminer d'autres occasions d'achat en masse.

La stratégie inclura une analyse des dépenses en matière d'approvisionnement qui facilitera la détermination des nouvelles occasions d'achat en masse et fournira une méthodologie pour l'exécution plus régulière d'analyses des dépenses.

MSGSC continuera de collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'examiner les possibilités d'obtenir des renseignements plus complets et exacts sur les dépenses gouvernementales en matière d'approvisionnement.

4.3 Le nouveau système d'appels d'offres en ligne n'est pas largement utilisé

Aux termes des exigences en matière d'approvisionnement, les ministères doivent utiliser le nouveau système d'appels d'offres en ligne géré par GCAO pour tous les processus d'approvisionnement concurrentiels ouverts relatifs à des marchés de biens de 25 000 $ et plus et à des marchés de services de 100 000 $ et plus.

Le 1er avril 2014, GCAO a remplacé son système existant d'appels d'offres par un nouveau système acquis au moyen d'un processus d'approvisionnement concurrentiel et utilisé dans le cadre du Portail des appels d'offres de l'Ontario. Le nouveau système a été mis en oeuvre en vue de rendre le processus d'appels d'offres plus efficace grâce à une procédure d'évaluation simplifiée et sans papier, particulièrement pour les acquisitions plus complexes qui donnent lieu à des soumissions s'accompagnant d'une grande quantité de documents papier. GCAO n'a pas eu à payer quoi que ce soit, puisque le fournisseur du nouveau système réalise des bénéfices en imposant aux entreprises des frais pour l'utilisation du Portail des appels d'offres de l'Ontario.

Nous avons constaté que près de deux ans et demi après sa mise en oeuvre, le nouveau système n'avait pas été adopté aussi largement que l'avait prévu GCAO aux fins de l'évaluation des soumissions des fournisseurs. Les ministères utilisent le système pour afficher leurs appels d'offres. Cependant, les fournisseurs continuent de présenter des soumissions papier qui doivent être évaluées manuellement. Beaucoup de ces soumissions contiennent une grande quantité de documents papier, et le nouveau système a été mis en oeuvre justement pour traiter ce genre de soumissions.

Lorsque GCAO a instauré le nouveau système, elle prévoyait que toutes les soumissions seraient évaluées au moyen de ce système au plus tard en juin 2015. Nous avons examiné combien de soumissions étaient évaluées au moyen du système et avons constaté qu'en 2014-2015, sur 470 appels d'offres, les soumissions relatives à seulement 6 d'entre eux (environ 1,3 %) l'avaient été. Les soumissions relatives aux autres appels d'offres étaient sous forme papier et avaient été évaluées manuellement.

En 2015-2016, l'utilisation du nouveau système s'est accrue, celui-ci ayant servi à évaluer les soumissions reçues en réponse à 146 (32 %) des 458 appels d'offres. Nous avons toutefois constaté que seulement une centaine d'appels d'offres étaient complexes. Les soumissions relatives à 145 autres appels d'offres complexes étaient toujours sous forme papier et avaient été évaluées manuellement.

4.3.1 La conception du système donne lieu à des préoccupations

En vue d'accélérer l'adoption du nouveau système pour évaluer les soumissions, en janvier 2016, GCAO a mentionné qu'elle comptait utiliser ce système aux fins de l'évaluation des soumissions relatives aux appels d'offres pour lesquels elle fournit une aide aux ministères à compter de janvier 2017. Cependant, il existe des préoccupations importantes tenant au fait que des problèmes liés à la conception du système empêchent les ministères d'évaluer de manière appropriée les soumissions relatives aux appels d'offres complexes, ce qui

influe sur le caractère équitable, ouvert et transparent de ces appels d'offres.

En décembre 2015, un commissaire à l'équité (une personne qui surveille un processus d'approvisionnement pour s'assurer qu'il est équitable, ouvert et transparent) a écrit à GCAO pour lui faire savoir qu'en raison de problèmes liés à la conception du système, les évaluateurs de soumissions ne pouvaient exécuter le degré requis de diligence raisonnable à l'égard des acquisitions complexes. Le commissaire à l'équité avait participé à un certain nombre d'appels d'offres ministériels depuis 2003. Il est devenu préoccupé après avoir pris part à certains appels d'offres complexes en 2015-2016. Il a constaté que le système empêchait les fournisseurs de saisir certains renseignements relatifs à leur soumission, ce qui limitait leur capacité d'être entièrement transparents. Le commissaire à l'équité s'inquiétait également du fait que certaines fonctions automatiques du système utilisées pour évaluer les soumissions ne tenaient pas compte de critères d'évaluation non matériels, comme la qualité, l'approche adoptée et la créativité, ce qui pouvait compromettre le caractère équitable des appels d'offres complexes.

Des préoccupations similaires concernant le nouveau système ont aussi été communiquées à GCAO par des cadres supérieurs de deux autres ministères.

Pour contourner ces lacunes du nouveau système, les ministères doivent mettre en place des solutions de rechange manuelles pour s'assurer que les appels d'offres sont équitables, ouverts et transparents, en faisant en sorte que les fournisseurs présentent des parties de leurs soumissions sous forme papier.

RECOMMANDATION 8

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario doit repérer et régler tous les problèmes du système qui compromettent le caractère équitable, ouvert et transparent des appels d'offres.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) convient du fait que des problèmes liés au système ne devraient pas empêcher l'exécution d'appels d'offres équitables, ouverts et transparents.

En collaboration avec son fournisseur de services actuel, MSGSC a réglé des problèmes relatifs au système pouvant constituer des obstacles et il continue de s'employer à éliminer les problèmes de ce type.

Nous continuerons de solliciter la rétraction de nos propres spécialistes de l'approvisionnement, des acheteurs ministériels et des entreprises qui utilisent le système pour repérer et régler les problèmes, et faire en sorte que le système puisse traiter des acquisitions simples de même que des acquisitions plus complexes.

4.3.2 Les fournisseurs paient dorénavant des frais plus élevés relativement à leurs soumissions

Nous avons également constaté que, depuis la mise en oeuvre du nouveau système, les fournisseurs paient des frais deux fois et demie plus élevés qu'auparavant pour disposer d'un accès illimité aux appels d'offres.

Avant l'instauration du nouveau système, les fournisseurs pouvaient choisir de payer au précédent fournisseur de système soit des frais annuels de 203,40 $ pour un accès illimité à tous les appels d'offres du gouvernement, soit des frais de 39,95 $ pour accéder à un seul appel d'offres. L'ancien système ne permettait pas aux fournisseurs de soumettre leurs propositions sous forme électronique, et il n'y avait pas de frais pour la présentation de soumissions sur support papier. La mise en oeuvre du nouveau système s'est accompagnée d'une modification et d'une hausse des frais. Les fournisseurs peuvent consulter tous les appels d'offres du

gouvernement moyennant le paiement de frais, mais ils doivent dorénavant acquitter des droits annuels de 750 $ pour présenter des soumissions, ou des droits de 300 $ pour en présenter une seule. Nous avons comparé ces frais à ceux imposés par d'autres administrations, soit les gouvernements du Québec, de la Colombie-Britannique et du Canada. Nous avons constaté que les gouvernements du Québec et du Canada n'imposent pas de frais, tandis que celui de la Colombie-Britannique impose des frais annuels beaucoup moins élevés, soit 150 $. Les représentants des gouvernements du Québec et du Canada nous ont dit qu'ils n'imposent pas de frais parce qu'une telle pratique peut dissuader les petites entreprises de soumissionner pour l'obtention de marchés publics.

RECOMMANDATION 9

Afin de déterminer l'incidence qu'ont les frais d'utilisation sur l'accès des petites entreprises au système d'approvisionnement en ligne, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, de concert avec les ministères, doit examiner si les frais imposés en Ontario dissuadent les petites entreprises de soumissionner pour l'obtention de marchés publics. Les résultats de cet examen doivent être pris en compte dans les décisions futures.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs souscrit à cette recommandation et a lancé une initiative visant à mesurer divers paramètres liés à l'utilisation du Portail des appels d'offres de l'Ontario, afin de surveiller combien d'entreprises téléchargent des documents sur les appels d'offres et présentent leurs soumissions sous forme électronique. Toutes les entreprises qui accèdent au Portail des appels d'offres sont dorénavant invitées à répondre à un sondage sur le processus électronique d'appels d'offres, dans le cadre duquel on leur demande notamment d'indiquer les raisons pouvant les inciter à ne pas présenter une soumission. Ces renseignements serviront à étayer les améliorations futures dont le processus électronique d'appels d'offres fera l'objet.

4.4 Une pénurie d'employés internes de TI s'est traduite par une dépendance à l'égard du recours à des services d'experts-conseils plus onéreux

Les services de consultation en TI constituent la plus importante entente de fournisseurs attitrés du gouvernement, tant en ce qui concerne le nombre de fournisseurs que les montants de fonds publics dépensés. En septembre 2016, il y avait environ 291 fournisseurs attitrés de services de consultation en TI. En 2015-2016, le gouvernement a versé à ces fournisseurs quelque 170 millions de dollars, et environ 160 millions l'exercice précédent.

Les fournisseurs sont inclus dans cette entente par GCAO. Cependant, l'obtention de services découlant de cette entente est gérée de manière centrale par le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat), qui est également chargé de la gestion des employés internes de TI du gouvernement. Lorsque des ministères ont besoin d'une assistance en matière de TI, ils demandent au Secrétariat de leur affecter un employé de TI ou, si un tel employé n'est pas disponible, de les aider à choisir un fournisseur attitré auprès duquel ils pourront obtenir les services d'un expert-conseil.

Les exigences en matière d'approvisionnement ne préconisent pas le recours continu à des experts-conseils. Dans la plupart des cas, une telle pratique s'avère plus onéreuse et permet à un expert-conseil de détenir un monopole sur un type particulier de travail. Dans l'idéal, on devrait recourir aux services d'experts-conseils pour de courtes durées et pour l'exécution de fonctions hautement spécialisées. Le Secrétariat compte sur un effectif de plus de 200 employés internes de TI pour répondre aux demandes de dotation en TI des ministères, afin de

réduire le besoin de recourir à des experts-conseils pour le gouvernement. Il gère également l'embauche et l'évaluation des experts-conseils en TI.

Nous avons constaté qu'une pénurie d'employés internes de TI avait entraîné une dépendance à l'égard du recours à des services d'experts-conseils en TI. Le Secrétariat estime que le gouvernement doit payer une somme additionnelle de plus de 40 000 $ pour chaque expert-conseil utilisé à la place d'un employé de TI permanent. Une autre raison expliquant le coût plus élevé du recours à des experts-conseils tient aux commissions devant être versées aux fournisseurs qui assurent le placement des experts-conseils.

Nous avons observé que le Secrétariat ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés internes de TI pour répondre à toutes les demandes des ministères. Par conséquent, les ministères recourent de manière excessive à des experts-conseils externes en TI. Nous avons examiné le nombre de demandes ministérielles de soutien en TI qui sont comblées par des employés de TI permanents et avons constaté qu'en 2014-2015, moins de 10 % (125) des 1 809 demandes avaient été comblées au moyen de tels employés. Les demandes comprises dans la tranche restante de 90 % avaient été comblées par des experts-conseils externes. En 2015-2016, la proportion est demeurée à peu près inchangée : seulement 116 des 1 456 demandes ont été comblées au moyen d'employés de TI internes.

Il est ressorti d'un examen réalisé par le Secrétariat qu'en 2013-2014, près de 20 % de tous les experts-conseils avaient effectué des activités courantes de soutien opérationnel qui auraient pu être exécutées par des employés de TI permanents. Étant donné que le recours à un expert-conseil s'accompagne de coûts additionnels estimés à 40 000 $, et compte tenu du fait qu'environ 20 % des experts-conseils effectuent des tâches dont pourraient s'acquitter des employés permanents, la province pourrait économiser environ 15 millions de dollars tous les ans si elle augmentait son effectif d'employés de TI et réduisait le recours à des experts-conseils externes.

RECOMMANDATION 10

Afin d'assurer la rentabilité des services de consultation en TI qui sont fournis aux ministères en fonction des dispositions prises par le groupe central des TI du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Secrétariat doit :

- mener son examen à terme et conclure qu'il s'avère approprié de réduire le recours à des experts-conseils en TI et d'accroître l'utilisation d'employés de TI permanents;
- établir un objectif concernant le nombre d'employés permanents requis, et s'employer à atteindre cet objectif.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et convient d'y donner suite au moyen des mesures suivantes :

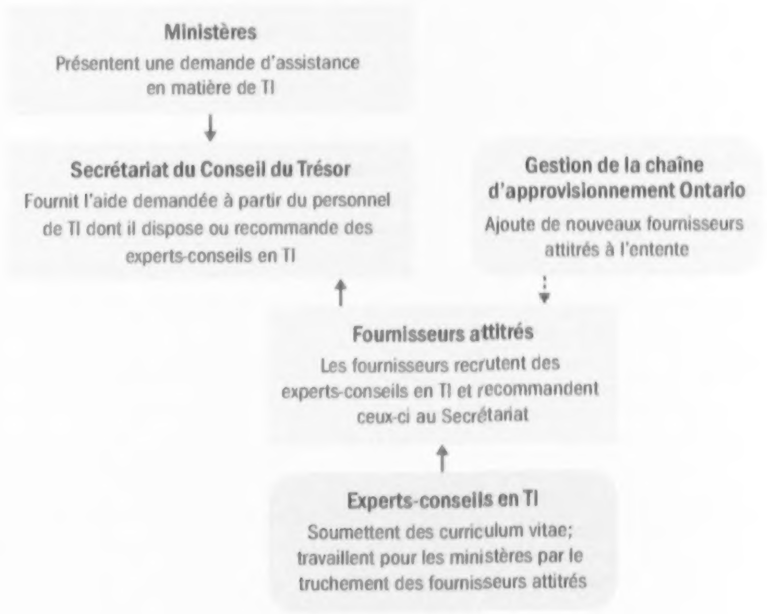
- L'organisation de l'information et des technologies de l'information (ITI) a fait l'objet d'un examen en 2013-2014 et en 2014-2015. À partir de cet examen, le SCT a obtenu l'autorisation de convertir 96 experts-conseils en TI en employés à temps plein.
- Il pourrait être possible, en consultation avec nos partenaires ministériels, de convertir d'autres experts-conseils en TI en employés à temps plein, à mesure que nous analysons l'évolution des projets de TI depuis leur élaboration jusqu'à l'étape du soutien.

4.4.1 Des organismes intermédiaires font en sorte d'accroître les coûts du recours à des experts-conseils

Les fournisseurs attitrés ne sont pas les experts-conseils en TI qui font le travail, mais, dans la plupart des cas, des organismes qui agissent à titre d'intermédiaires. Ces organismes soumissionnent les marchés ministériels et fournissent les experts-conseils possédant les compétences en TI que

Figure 9 : Manière dont les experts-conseils en TI sont affectés aux ministères

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



recherchent les ministères. La **figure 9** illustre le processus. Le Secrétariat verse des commissions à ces organismes chaque fois que ceux-ci placent un expert-conseil en TI dans un ministère.

Le personnel ministériel évalue les experts-conseils recommandés par les organismes et décide de celui qu'il engagera. Dans de nombreux cas, les ministères renouvellent ces contrats de façon répétée. Pour chaque renouvellement, les ministères doivent payer des commissions qui s'ajoutent aux honoraires versés aux experts-conseils pour l'exécution du travail.

En 2015, le Secrétariat a effectué un examen des taux que le gouvernement paye aux experts-conseils en TI. Il a constaté qu'ils étaient de 10 % supérieurs aux taux du marché payés par des institutions privées de taille similaire, comme les banques. À partir de cette étude des taux du marché, le Secrétariat a calculé qu'une économie ponctuelle estimative de 22,5 millions de dollars pourrait être réalisée en 2016-2017 et en 2017-2018 s'il pouvait payer ces taux quotidiens inférieurs.

Le Secrétariat nous a dit qu'il s'employait à réduire les taux payés aux experts-conseils, mais il ne se penche pas sur les commissions versées aux organismes intermédiaires. Les commissions ne sont pas indiquées séparément sur les factures soumises par ces organismes. Nous souhaitions connaître les montants demandés par les organismes en plus des honoraires versés aux experts-conseils afin de déterminer à combien s'élevaient ces coûts tous les ans pour le gouvernement. Le Secrétariat n'a pas été non plus en mesure de nous fournir ces renseignements, car il n'a pas demandé aux organismes d'expliquer les frais imposés.

RECOMMANDATION 11

Pour que les ministères du gouvernement de l'Ontario obtiennent des services de consultation en TI de la manière la plus économique et la plus efficace possible, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, doit :

- déterminer l'incidence des commissions imposées par les fournisseurs attitrés agissant à titre d'intermédiaires sur les taux payés aux experts-conseils en TI par le gouvernement;
- utiliser cette information, avec celle sur les taux du marché payés aux experts-conseils, afin (dans le cadre de l'examen des services de consultation internes et externes mentionné à la recommandation 10) d'examiner et de recommander le moyen le plus économique et le plus rentable pour le gouvernement d'obtenir des services de consultation en TI;
- continuer de s'assurer périodiquement que le gouvernement paye les taux les plus concurrentiels possible pour les services de consultation en TI qu'il reçoit.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (MSGSC) conviennent du fait que les services de consultation en TI doivent être acquis de la manière la plus économique et la plus rentable possible. À cette fin, nous nous employons à élaborer une stratégie pour la prochaine entente de fournisseurs attitrés de services de consultation en TI, en vue d'une mise en oeuvre en octobre 2017. Pour ce faire, le SCT et le MSGSC évaluent les recommandations formulées dans une étude effectuée en 2016 concernant le modèle d'approvisionnement actuel ainsi que les pratiques exemplaires employées dans d'autres administrations et le secteur privé, et tiennent compte des consultations menées auprès de l'industrie. Dans l'intervalle, des travaux ont déjà été entrepris, comme l'utilisation de tarifs fondés sur le marché pour les services de consultation en vue d'établir des plafonds à l'égard des coûts relatifs aux projets de TI pour lesquels des fournisseurs attitrés présentent des soumissions.

4.5 Les contrôles et la surveillance relatifs à l'acquisition de services d'experts-conseils en TI laissent à désirer

Nous avons constaté que les ministères n'appliquent pas leurs propres pratiques exemplaires lorsqu'ils embauchent des experts-conseils en TI. Notamment, ils ne procèdent pas à une évaluation adéquate des candidats au moyen d'entrevues en personne et de vérifications des références.

4.5.1 Les contrôles relatifs à l'acquisition de services d'experts-conseils en TI ne sont pas appliqués

Les ministères n'appliquent pas toujours les pratiques exemplaires, comme l'exécution d'entrevues en personne, pour évaluer et sélectionner les experts-conseils en TI. Par conséquent, il se peut qu'ils ne choisissent pas toujours le candidat le plus qualifié. Cela peut aussi donner lieu à des occasions de fraude.

Le Secrétariat a élaboré des pratiques exemplaires à l'intention des ministères lorsque ceux-ci embauchent des experts-conseils en TI. Ces pratiques exemplaires visent à aider les ministères à choisir les candidats les plus qualifiés. Nous énumérons certaines des pratiques exemplaires les plus importantes à la **figure 10**.

Nous avons constaté que les ministères n'appliquent pas toujours ces pratiques exemplaires établies par le Secrétariat. Notre contrôle par sondage a révélé ce qui suit :

- dans certains cas, moins de trois employés ministériels ont participé à l'évaluation et à la sélection d'experts-conseils;
- dans un cas, un expert-conseil a participé au processus d'évaluation et de sélection d'un autre expert-conseil;
- dans certains cas, des experts-conseils qui n'avaient jamais travaillé pour les ministères ont été embauchés sans passer une entrevue en personne;

Figure 10 : Pratiques exemplaires du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant l'embauche d'experts-conseils en TI

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir de la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Pratiques exemplaires concernant l'embauche d'experts-conseils en TI
• Au moins trois personnes doivent participer à l'évaluation et au processus de sélection.
• Seuls des employés gouvernementaux doivent évaluer et sélectionner les experts-conseils.
• Chaque candidat qualifié doit passer une entrevue en personne, sauf dans les cas où un candidat possède de manière évidente les compétences requises et qu'il a déjà travaillé pour le ministère.
• Il faut communiquer avec au moins une des références fournies par le candidat retenu.

- Dans de nombreux cas, il n'y avait pas de documents à l'appui d'au moins une vérification des références.

Dans la majorité des dossiers que nous avons examinés, nous avons également observé que l'employé ministériel qui avait autorisé les demandes de paiement de l'organisme avait aussi pris part à l'embauche de l'expert-conseil en TI. Lorsqu'une seule personne participe à l'embauche d'un expert-conseil en TI, elle peut l'embaucher et personne d'autre ne vérifie qu'il exécute le travail pour lequel il a été engagé. Le Secrétariat, qui traite les paiements versés aux organismes qui fournissent les experts-conseils en TI, n'examine pas les factures et ne s'interroge pas sur les anomalies, comme un nombre élevé de jours ou d'heures facturés par des experts-conseils durant une courte période. Le Secrétariat tient pour acquis que les paiements approuvés sont corrects.

Une telle situation donne lieu à des occasions de fraude. Nous avons relevé une situation où un cadre supérieur d'un ministère, au fait de ces lacunes concernant les contrôles internes, a créé un poste d'expert-conseil « fantôme ». Il a rédigé un faux curriculum vitae et l'a envoyé à un fournisseur attitré. Le curriculum vitae faisait état des compétences recherchées par le cadre supérieur. Se fondant sur ce document, le fournisseur attitré, qui ne savait pas qu'il s'agissait d'un faux curriculum vitae, a recommandé l'expert-conseil au cadre supérieur, qui l'a engagé à partir d'une liste de candidats. Durant plusieurs mois, le cadre supérieur a approuvé les factures de l'expert-conseil « fantôme » qui facturait des heures pour chaque jour du mois, et il a empoché environ 150 000 $ pour des services qui n'ont jamais été rendus.

Lorsque nous avons discuté de cette situation avec la haute direction du Secrétariat, celle-ci nous a dit qu'elle a été mise au courant de la fraude en 2014, un certain temps après que le cadre supérieur eut quitté le ministère pour occuper un autre emploi. Il est toutefois ressorti de notre examen que le Secrétariat n'avait pas réglé les lacunes en matière de contrôle qui avaient rendu cette fraude possible. Il n'a pas non plus fait enquête pour déterminer s'il y avait eu d'autres cas de fraude. En outre, la haute direction du Secrétariat n'a pas discuté de ce problème avec son personnel afin que celui-ci mette en place des mesures préventives pour détecter d'éventuels paiements frauduleux à l'avenir.

RECOMMANDATION 12

Pour que les ministères choisissent les experts-conseils en TI les plus qualifiés et en vue de réduire les occasions de fraude, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- collaborer avec les ministères pour s'assurer que ceux-ci appliquent les pratiques exemplaires qu'il a établies lorsqu'ils embauchent des experts-conseils en TI;
- examiner tous les paiements versés aux experts-conseils en TI pour repérer les anomalies;
- vérifier l'existence des experts-conseils en TI qui travaillent pour les ministères.

RÉPONSE DES MINISTÈRES ET DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) souscrit à cette recommandation et mettra en oeuvre ce qui suit :

- le SCT améliorera les processus actuels en veillant à ce que les pratiques exemplaires soient communiquées aux ministères dans le cadre du processus d'embauche d'experts-conseils en TI;
- le SCT renforcera les contrôles relatifs à la validation des paiements versés aux experts-conseils en TI en s'assurant qu'il y a une division adéquate des tâches et en remédiant aux anomalies éventuelles;
- le SCT collaborera avec ses partenaires ministériels en vue d'améliorer le processus d'embauche d'experts-conseils en TI grâce à un examen des contrôles en matière de vérification et d'identification, ce qui peut inclure un renforcement du filtrage de sécurité, la validation du numéro d'assurance sociale et l'exécution d'entrevues en personne;
- le SCT a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario d'examiner ses processus actuels et de valider les améliorations mises en oeuvre concernant l'embauche d'experts-conseils, ainsi que de formuler des recommandations quant aux éléments des processus pouvant faire l'objet d'un renforcement additionnel.

Annexe 1 : Liste des ressources internes du gouvernement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir de la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Nom du service	Ministère qui fournit le service
Publicité	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Dispositions concernant les services de transport aérien non réguliers	Ministère des Richesses naturelles et des Forêts
Services bancaires	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Répertoire téléphonique du gouvernement	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Système de renseignements sur les ressources humaines pangouvernementales	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Assurance	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Service de dépannage	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Soutien en matière de TI	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Services d'élimination des déchets volumineux	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Services juridiques	Ministère du Procureur général
Médicaments et fournitures médicales	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
Sondages d'opinion non commandés	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Services d'acquisition et d'aliénation de véhicules particuliers	Ministère des Transports
Services de la paye et des avantages sociaux	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Achat d'espace et de temps dans les médias nationaux	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Services immobiliers	Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier
Publicité pour le recrutement de personnel	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Services de traduction	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et ministère du Procureur général
Services de voyage	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
Matériel de télécommunication vocale et audioconférences	Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs

Annexe 2 : Ententes de fournisseurs attitrés gérées par GCAO

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario

Type de bien ou de service	Nombre d'ententes	Nombre de fournisseurs
Services administratifs	3	4
Produits de nettoyage	1	1
Consultation		
• Services de consultation en TI	1	291
• Services de consultation en gestion	1	271
• Services de consultation en projets de TI	1	124
Papier pour imprimante	1	1
Services de messagerie	1	1
Produits laitiers	1	5
Soutien aux employés (y compris le programme d'aide aux employés, le soutien à la réinstallation et les services de médiation)	3	20
Équipements et soutien technique pour la tenue d'événements	1	9
Services d'audit externe	1	15
Carburant (y compris pour les aéronefs)	3	12
Produits alimentaires (y compris les aliments séchés et congelés, les fournitures de cuisine et le pain frais)	2	2
Fournitures et services de laboratoire (y compris la collecte des déchets dangereux)	3	7
Services d'apprentissage et de perfectionnement professionnel (y compris le mentorat pour cadres et l'évaluation de la maîtrise du français)	3	137
Fourniture et installation des sièges et du mobilier de bureau	1	5
Fournitures de bureau	1	1
Services et appareils de radiomessagerie et de communication sans fil	1	5
Services de recherche et abonnements (y compris les études de marché, la formulation et l'évaluation de politiques, et l'élaboration de programmes)	2	33
Services de sécurité (y compris les évaluations de la sécurité, la formation, la dotation et la présélection)	3	16
Solutions logicielles, produits de sécurité des TI et licences d'utilisation de logiciels	13	54
Services de dotation (y compris l'aide temporaire et le soutien en matière de recrutement)	2	45
Services de voyage (y compris les billets d'avion, les billets de train, la location d'automobile et le logement aux tarifs gouvernementaux)	8	9
Achat, mise à niveau et aliénation de véhicules, et travaux d'entretien connexes	5	14
Total	**62**	**1 082**

Vers une plus grande obligation de rendre compte

Chacun de nos rapports annuels traite de questions touchant la responsabilisation et des initiatives visant à améliorer celle-ci au sein du secteur public et parapublic. Cette année, outre les questions de responsabilisation soulevées dans nos audits de l'optimisation des ressources, nous présentons les quatre rapports suivants :

- **Le traitement comptable des caisses de retraite dans le secteur public** — Le traitement des caisses de retraite dans les états financiers consolidés 2015-2016 de la province est examiné au **chapitre 2** de ce Rapport annuel. Pour clarifier cette question, nous avons également inclus un résumé contextuel dans le présent chapitre.
- **Le processus provincial de nomination** — Pour assurer le bon fonctionnement des différents organismes, conseils, commissions, etc. de la province et protéger les intérêts du public, il est essentiel de nommer des candidats qualifiés à ces entités en temps opportun. Comme le souligne cette section du chapitre, il y a beaucoup d'améliorations à apporter pour faire en sorte qu'il y ait un processus de nomination efficace et transparent qui sert bien le public.
- **Les contrôles généraux de l'information et de la technologie de l'information** — Étant donné l'importance des systèmes d'ITI et les renseignements importants qu'ils contiennent, nous voulions bien comprendre les processus et contrôles mis en place dans ce domaine.
- **Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers** — Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) avait pour but d'assurer le maintien des effectifs infirmiers dans les hôpitaux publics de l'Ontario où un changement de service dans un hôpital, comme une réduction dans les programmes ou les services ou la fermeture d'un service hospitalier, a entraîné le licenciement de membres du personnel infirmier. Les responsables du Fonds comptaient réaliser cet objectif en versant de l'argent aux hôpitaux admissibles pour les études et la formation ainsi que pour les salaires et les avantages sociaux des effectifs infirmiers pendant une période pouvant atteindre six mois. Nous avons cherché à comprendre pourquoi les hôpitaux n'avaient reçu que des montants limités pendant l'existence du Fonds. Nous avons constaté que le Fonds avait été administré de façon appropriée, mais que les critères d'admissibilité établis limitaient les circonstances dans lesquelles les hôpitaux pouvaient demander des fonds.

Chapitre 4

Section

4.01 Traitement comptable des caisses de retraite

1.0 Introduction

Les régimes de retraite de la fonction publique de l'Ontario ont un impact important sur la situation financière de la province et sur ses résultats financiers annuels. Dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2016, l'Ontario a déclaré un passif au titre du régime de retraite et des futurs avantages sociaux des employés de 12,1 milliards de dollars, et une charge totale de 2,7 milliards de dollars.

Bien que la comptabilité concernant les régimes de retraite soit complexe, il peut être utile de comprendre quelques notions de base pour mieux répondre aux questions importantes sur les soldes des régimes de retraite de la province.

Le présent chapitre explique les notions clés qui sous-tendent le passif au titre du régime de retraite et la charge de retraite de la province, leur mode de calcul, et les facteurs qui influent sur les montants déclarés dans les états financiers consolidés.

2.0 Nature des régimes de retraite

Un régime de retraite est financé par un employeur, et parfois par un employé, pendant les années d'activité d'un employé. Des paiements de pension sont faits ultérieurement aux employés à la retraite à même le régime de retraite.

Les actifs d'un régime de retraite sont détenus dans une caisse de retraite. Celle-ci est généralement constituée comme une fiducie légale qui reçoit des cotisations de ses répondants, investit les cotisations, et verse aux employés retraités des paiements de prestations provenant de la mise en commun de son actif investi.

2.1 Entités participant à un régime de retraite

Un régime de retraite est généralement une entente par laquelle un employeur verse des prestations aux employés retraités en contrepartie de leurs années de service. L'employeur est généralement l'organisation qui décide de créer ou de parrainer un régime de retraite, quoique les syndicats les parrainent également.

Le responsable d'un régime de retraite engage des frais lorsqu'il cotise à une caisse de retraite. Dans certains régimes, les employés au travail (également appelés « employés actifs ») peuvent également verser des cotisations à la caisse de retraite. Ils peuvent le faire à titre de participants au régime ou, parfois, agir comme corépondants du régime avec l'employeur.

Une caisse de retraite est une entité juridique et comptable distincte qui tient ses propres documents comptables et dresse ses propres états financiers audités. Il ne convient pas de traiter dans le présent rapport du processus de tenue des documents sur les caisses de retraite et de la préparation des états financiers; le rapport traite plutôt de la comptabilité concernant les régimes de retraite et des rapports faits par un employeur qui agit à titre de répondant d'un régime.

La **figure 1** illustre les trois organisations qui participent habituellement à un régime de retraite et la circulation d'argent entre elles.

2.2 Types de régime de retraites

Il existe deux types de base de régimes de retraite : les *régimes à cotisations déterminées* et les *régimes à prestations déterminées*. Les régimes diffèrent dans la façon dont les prestations versées aux prestataires sont déterminées et sur le plan de l'identité de la personne ou de l'organisme qui assume le risque associé au montant des prestations futures à verser aux employés retraités.

À des fins comptables, les régimes à prestations déterminées peuvent être subdivisés en régimes à répondant unique, en régimes financés conjointement et en régimes interentreprises. Ces sous/catégories indiquent de quelle façon un répondant rend compte des régimes et diffèrent au niveau du nombre et des types d'entités responsables du régime et de la façon de répartir le risque entre elles.

2.2.1 Régimes à cotisations déterminées

Dans un régime à cotisations déterminées, l'employeur précise combien il cotisera au régime de retraite. En d'autres termes, les versements totaux de l'employeur aux termes du régime (et les cotisations de l'employé, s'il y a lieu) sont connus d'entrée de jeu.

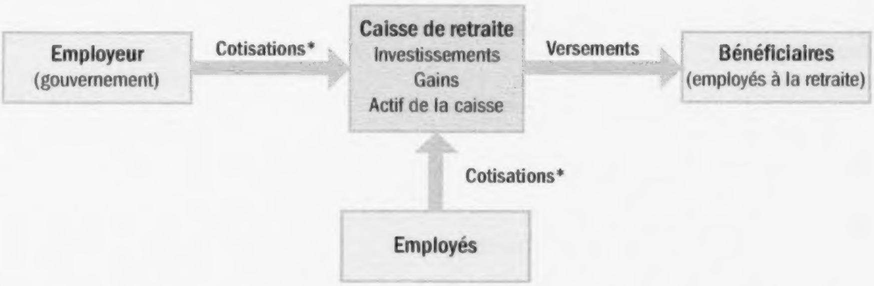
Le montant des prestations de retraite versées aux retraités est déterminé au moment de la retraite et se fonde sur le montant des cotisations accumulées, auquel s'ajoute le total du rendement des investissements (ou des pertes) produit par la caisse au fil du temps.

Le régime à cotisations déterminées définit seulement la cotisation de l'employeur (et de l'employé) et ne comporte pas d'engagement sur le montant des prestations devant être versées à la retraite. Une fois que l'employeur a versé les cotisations exigées par le régime, il n'a pas d'autres obligations. Les employés actifs assument le risque lié au fait qu'ils ignorent le montant de leurs prestations de retraite jusqu'à leur retraite.

Dans les faits, un régime type à cotisations déterminées déduit les cotisations de l'employé directement de leur paie, l'employeur versant un montant correspondant à une partie prédéfinie de ces cotisations.

Figure 1 : Entités participant à un régime de retraite et circulation d'argent entre elles

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* Dans certains régimes, les employés peuvent également cotiser à la caisse de retraite. Les employés cotisent à cinq grands régimes de retraite de l'Ontario.

La comptabilité applicable aux régimes à cotisations déterminées est simple. L'employeur verse des montants annuels en se basant sur la formule de cotisation établie par le régime. Ainsi, le coût annuel que doit assumer l'employeur (la charge de retraite) correspond au montant de sa cotisation au régime. L'employeur inscrit seulement un passif si ses cotisations annuelles exigées n'ont pas encore été versées, essentiellement sous forme de compte créditeur à la caisse de retraite.

2.2.2 Régimes à prestations déterminées

Un régime à prestations déterminées précise le montant de la pension que les employés reçoivent à la retraite, et l'employeur garantit ce montant déterminé. En d'autres termes, en dernière analyse, c'est l'employeur, soit le répondant du régime, qui assume le risque de financer les prestations déterminées promises.

Contrairement à un régime à cotisations déterminées, le montant des prestations déterminées est établi par une formule qui tient généralement compte de divers éléments : l'âge et les années de service de l'employé, par exemple, sont multipliés par un facteur comme la rémunération annuelle moyenne de l'employé sur une certaine période lorsque cette rémunération est généralement la plus élevée.

Pour satisfaire aux engagements futurs du régime, les répondants doivent déterminer combien d'argent ils doivent cotiser au régime à ce jour afin qu'il y ait suffisamment d'argent au bout du compte pour payer les prestations déterminées par le régime. Un régime à prestations déterminées précise les prestations à la lumière de variables futures incertaines comme le salaire avant la retraite et les années de service continu, de façon à ce que les modalités de financement du répondant tiennent compte de ces incertitudes. En conséquence, le niveau de financement est fonction d'hypothèses comme l'espérance de vie de l'employé, le roulement, les niveaux de salaire futurs, les années de service et les taux d'intérêt à long terme.

Au cours de la durée du régime, les répondants doivent veiller à ce que le régime dispose d'assez d'argent pour verser les prestations déterminées, sans égard au rendement de la caisse de retraite, et doivent compenser toute insuffisance de fonds dans l'actif accumulé de la fiducie.

Toutefois, l'inverse est également vrai : les responsables peuvent réclamer les excédents accumulés dans la fiducie, soit en prenant un « congé » de cotisations, soit sous forme de remboursement de cotisations excédentaires, sous réserve de certaines restrictions prévues par la loi et la réglementation (se reporter à la **section 7.0** pour un exposé complémentaire sur ce sujet).

Le régime à prestations déterminées vise principalement à gérer et à investir des actifs pour veiller à ce qu'il y ait assez d'argent pour satisfaire aux obligations du régime à l'égard des retraités.

En ce qui concerne les cinq régimes de retraite du secteur public dont il est fait état dans les états financiers consolidés de la province, chacun a la responsabilité exclusive d'investir ses actifs respectifs et de dresser et de déposer des rapports périodiques auprès des organismes de réglementation provinciaux conformément à la *Loi sur les régimes de retraite*. Chaque régime dresse également ses propres états financiers qui font l'objet d'un audit externe annuel. Se reporter à la **section 2.3** pour plus de renseignements sur les régimes de retraite du secteur public de l'Ontario.

La charge de retraite constatée par le répondant du régime à chaque période est rarement égale à la cotisation en espèces qui est effectivement versée. De même, l'obligation relative aux pensions est un calcul complexe parce que sa mesure et sa reconnaissance ont trait à des variables futures inconnues projetées sur de longues périodes. La comptabilité de ce type de régime est donc complexe.

2.2.3 Régimes de retraite conjoints

Un régime de retraite conjoint est un régime à prestations déterminées dans lequel un employeur partage également les risques et les bénéfices du

régime avec les participants au régime, qui sont présentement des employés et des retraités. Comme il y a généralement de nombreux participants individuels au régime, une organisation est habituellement formée pour les représenter collectivement à titre de répondant (par exemple, un syndicat ou une fédération d'employés). Ce type de régime à prestations déterminées est surtout présent dans le secteur public, tandis qu'un régime à prestations déterminées dans lequel l'employeur est le seul répondant reflète davantage ce qui existe dans le secteur privé.

Les régimes de retraite conjoints sont régis par une entente formelle conclue entre les corépondants, ce qui leur confère un contrôle commun du régime. Les corépondants nomment un conseil de direction à représentation égale dont le président est nommé après accord mutuel. Le conseil de direction est généralement responsable de veiller à ce que le régime dispose d'assez d'argent pour s'acquitter de ses obligations à l'égard des prestataires. Il le fait en établissant des niveaux de prestations et des taux de cotisation et en décidant comment traiter les fonds insuffisants et excédentaires.

Dans un régime conjoint, l'employeur et les participants cotisent habituellement des montants égaux au régime. Autrement dit, le régime est structuré de façon à ce que l'employeur et les employés, en tant que groupe, assument également le risque de financer les prestations. Comme l'employeur, à titre de corépondant, garantit seulement la moitié des prestations de retraite du retraité, l'employeur est responsable de seulement sa moitié du régime.

2.2.4 Régimes de retraite interentreprises

Un régime de retraite interentreprises est un régime à prestations déterminées dans lequel deux employeurs ou plus agissent comme répondants du régime pour leurs groupes d'employés respectifs. Tous les employeurs cotisent dans une caisse de retraite unique, et le montant de ces cotisations est déterminé par la loi ou par une ou plusieurs conventions collectives.

Les cotisations ne sont pas nécessairement égales, parce que les groupes d'employés de chaque répondant varient selon le nombre, l'âge moyen, et ainsi de suite. Les cotisations de chaque employeur sont regroupées dans un régime de retraite. L'actif qui se trouve dans la caisse est disponible pour tous les prestataires déjà employés par l'un ou l'autre des répondants.

Ce type de régime à prestations déterminées se trouve surtout dans le secteur public, où les répondants comprennent généralement un gouvernement et plusieurs autres organisations du secteur public.

Bien que plusieurs employeurs cotisent à ce type de régime, il incombe au gouvernement responsable de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de fonds pour verser les prestations promises aux employés. Par conséquent, les règles comptables exigent que le gouvernement soit répondant pour 100 % du régime comme un régime type à prestations déterminées. Les organisations du secteur public qui sont corépondantes sont seulement responsables de leurs cotisations au régime, comme elles le seraient pour un régime à cotisations déterminées.

2.3 Régimes de retraite du secteur public de l'Ontario

La province fait état de cinq grands régimes de retraite dans ses états financiers consolidés en date du 31 mars 2016 :

- le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF);
- le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREEO);
- le régime de retraite du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO);
- le Health Care of Ontario Pension Plan (HOOPP);
- le Régime de retraite des Collèges d'arts appliqués et de technologie (RRCAAT).

La **figure 2** illustre dans quelle catégorie les régimes de retraite provinciaux à prestations déterminées de la fonction publique se situent aux fins de la présentation des états financiers.

Les éléments du total du passif au titre du régime de retraite et des charges sont présentés dans la **figure 3** et dans la **figure 4** respectivement.

La province agit directement comme répondant de trois régimes de retraite du secteur public et est tenue par la loi de payer leurs prestations de retraite. À titre de répondant du régime, la province est chargée de concevoir le régime de retraite, d'établir la structure des prestations, et d'établir, de modifier et (ou) de liquider les régimes.

Les cinq grands régimes de retraite du secteur public figurant dans les états financiers consolidés de la province sont tous des régimes de retraite à prestations contributives déterminées, ce qui fait que les employés assument une partie des coûts des prestations déclarées et doivent cotiser au régime avec la province.

La province est le seul répondant du RRF et un corépondant du RREEO et du SEFPO. Ainsi, la totalité du passif au titre du régime de retraite et des charges du RRF et 50 % du passif et des charges du régime de retraite du RREEO et du SEFPO sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.

Outre les trois régimes de retraite du secteur public provinciaux, les prestations de retraite des employés des hôpitaux et des collèges sont versées respectivement par le HOOPP et le RRCAAT. La province n'est pas le répondant direct de ces deux régimes, mais elle est un membre participant. La

Figure 2 : Classification des régimes de retraite du secteur public en Ontario par type comptable

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Type de régimes de retraite à prestations déterminées		
Régime de retraite	Répondant unique	Conjoint	Interentreprises
RFF	X		
RREEO		X	
SEFPO		X	
HOOPP*		X	X
RRCAAT*		X	X

* Le HOOPP et le RRCAAT sont des régimes conjoints d'employeurs participants (hôpitaux et collèges, respectivement) et des employés.

Figure 3 : Solde net du passif de retraite de l'Ontario en date du 31 mars 2016

Source de données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario en date du 31 mars 2016

Passif de retraite	(en millions de $)
Obligation pour prestations	117 542
Moins : actif de la caisse du régime	(141 749)
Gains actuariels non amortis	12 649
Autres redressements	2 246
Actif constitué (sous-total)	**(9 312)**
Provision pour moins-value*	10 668
Passif de retraite net	**1 356**

* La provision pour moins-value est liée à l'actif de retraite des régimes de retraite du RREEO et du SEFPO. Voir la note 18 des états financiers consolidés au 31 mars 2016 de la province de l'Ontario pour obtenir des renseignements supplémentaires. Voir également la **section 7.2** du présent rapport.

Figure 4 : Frais en prestations de retraite de l'Ontario en date du 31 mars 2016

Source des données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario en date du 31 mars 2016

Charge de retraite	(en millions de $)
Coût des prestations	2 265
Amortissement des gains actuariels	(145)
Cotisations des employés	(318)
Revenus d'intérêts	(870)
Autres redressements	(126)
Provision pour moins-value[1]	1 514
Sous-total	**2 320**
Ajout : Charge de retraite du HOOPP[2]	747
Ajout : Charge de retraite du RRCAAT[2]	190
Total	**3 257**

1. La provision pour moins-value est liée à l'actif de retraite du RREEO et du SEFPO. Voir la note 18 des états financiers consolidés au 31 mars 2016 de la province de l'Ontario pour obtenir des renseignements supplémentaires. Voir également la **section 7.2** du présent rapport.
2. Les montants des régimes HOOPP et RRCAAT sont inscrits dans les charges du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère de la Formation et des Collèges et Universités respectivement.

province comptabilise ces régimes à titre de régimes conjoints de pension à prestations contributives déterminées dans ses états financiers consolidés parce que les hôpitaux et les collèges (les répondants) dans le cadre de ces régimes sont contrôlés par le gouvernement.

Comme le gouvernement est indirectement responsable de sa part de la dette non provisionnée dans ces deux régimes, il a inclus environ 48 % du passif au titre du régime de retraite du HOOPP et 50 % du passif au titre du régime de retraite du RRCAAT dans ses états financiers consolidés en date du 31 mars 2016.

Nos exposés dans les sections qui suivent traitent des notions applicables à ces régimes.

3.0 Hypothèses clés sur les régimes de retraite

3.1 Le rôle des actuaires dans la comptabilité des régimes de retraite

La comptabilité des régimes de retraite à prestations déterminées prend en compte des facteurs mathématiques complexes. Par conséquent, les organisations ont recours à des actuaires, qui sont formés pour affecter des probabilités à des événements futurs et pour quantifier leurs effets financiers.

Les actuaires s'assurent que les répondants ont établi des niveaux de financement appropriés pour satisfaire aux obligations futures, et ils contribuent à la présentation de rapports sur les régimes de retraite. Les employeurs s'en remettent largement aux actuaires pour les aider à élaborer, à mettre en oeuvre et à gérer des régimes de retraite.

Les actuaires font des prédictions, appelées hypothèses actuarielles, sur des facteurs comme les taux de mortalité, le roulement des employés, les taux d'intérêt, la fréquence des retraites anticipées, les salaires futurs, ainsi que tous les autres facteurs nécessaires pour comptabiliser un régime de retraite.

Le répondant du régime est chargé de choisir les hypothèses actuarielles appropriées, souvent avec les conseils de l'actuaire, parce que les prestations de retraite sont versées très loin dans l'avenir.

Les hypothèses actuarielles exerçent une influence sur la valeur du passif estimatif à un certain moment, mais ne déterminent pas le coût ultime des prestations, qui sera connu seulement lorsque les prestations ont été entièrement versées. La nécessité de faire des hypothèses en comptabilité concernant les régimes de retraite est inévitable, compte tenu du fait que personne ne peut connaître l'avenir.

À l'aide de ces hypothèses, des données à jour des employés et de la formule sur le régime de prestations, les actuaires calculent les diverses mesures sur les régimes de retraite qui ont un effet sur les états financiers d'un répondant, comme l'obligation relative aux pensions et la charge de retraite annuelle.

Bref, la comptabilisation des régimes de retraite à prestations déterminées repose largement sur les mesures et les jugements fournis par des actuaires professionnels.

3.2 Aperçu des principales hypothèses concernant les régimes de retraite dans les états financiers consolidés de l'Ontario

Il existe deux types d'hypothèses concernant les régimes de retraite faites par un répondant avec l'aide de ses actuaires :

- ***Les hypothèses économiques*** décrivent comment les forces du marché affectent le montant des prestations futures prévues à verser aux prestataires.
- ***Les hypothèses*** démographiques décrivent l'impact des comportements des participants au régime sur le moment et les probabilités de versement des prestations.

La note 6 des états financiers consolidés de la province de l'Ontario en date du 31 mars 2016 indique quelles sont les principales hypothèses actuarielles utilisées par la province pour évaluer sa portion d'obligation au titre des prestations et la charge de retraite dans chaque régime de retraite du secteur public.

Les hypothèses économiques ont trait :

- au taux d'actualisation;
- au taux de rendement prévu de l'actif du régime;
- au taux d'augmentation des salaires;
- au taux d'inflation.

Les hypothèses démographiques ont trait au nombre moyen prévu d'années de service (durée d'emploi) des employés et aux taux de mortalité.

Le présent chapitre décrit plus en détail ci-après ces hypothèses actuarielles principales.

Hypothèses économiques

Taux d'actualisation—Aux termes des normes comptables sur les entités du secteur public, un gouvernement peut choisir de fixer ce taux en regard du rendement de l'actif du régime de retraite ou du coût d'emprunt du gouvernement (le taux des obligations à long terme). L'Ontario a choisi de fixer un taux d'actualisation équivalent au rendement de l'actif à long terme. Cette hypothèse économique est généralement la plus importante qu'un répondant établit (voir la **section 4.0**). Le taux d'actualisation est crucial pour les calculs qui déterminent l'obligation relative aux pensions et la charge de retraite d'un répondant.

Taux de rendement prévu de l'actif du régime—Cette hypothèse représente les rendements à long terme prévus des investissements du répondant que procureront les actifs de la caisse de retraite chaque année. Dans la comptabilisation par la province des régimes de retraite du secteur public de l'Ontario, les hypothèses relatives au taux de rendement prévu des actifs du régime et au taux d'actualisation sont les mêmes.

Taux d'augmentation des salaires—Une partie de l'estimation des prestations déterminées futures d'un employé à la retraite repose sur le taux d'augmentation de son salaire pendant sa vie professionnelle. Le taux d'augmentation des salaires reflète des facteurs qui peuvent avoir une incidence sur le salaire de la personne au fil du temps, comme l'inflation prévue, la productivité, l'ancienneté et les promotions.

Inflation—Cette hypothèse contribue à établir les autres hypothèses économiques. L'inflation générale représente un point de départ fondamental pour établir chacune des trois hypothèses économiques qui précèdent, parce que le taux d'intérêt nominal, le rendement sur l'investissement et les salaires ont tendance à augmenter et à diminuer selon l'évolution de l'inflation.

Hypothèses démographiques

Durée moyenne estimative du reste de la carrière active—Ce chiffre représente les années de service moyennes restantes des employés actifs dans un régime. En comptabilité, il s'agit de la période pendant laquelle les gains actuariels et les pertes actuarielles nets non amortis (voir la **section 5.3**) sont amortis en charge de retraite. Cette statistique change en fonction de l'âge moyen du groupe d'employés actuel (c'est-à-dire que des effectifs plus âgés ont une durée d'emploi restante moyenne prévue plus courte) et des hypothèses démographiques qui ont une incidence sur les années de service prévues.

Les actuaires utilisent des probabilités pour modéliser l'incertitude des comportements qui touchent les années de service prévues d'un participant et ses années à la retraite.

Par exemple, la décision d'un employé relative au moment de sa retraite—avant, à ou après l'âge de 65 ans a un impact sur les années de service et les années à la retraite d'un employé. De nombreux employés actuels ne prendront cette décision que bien plus tard. Dans l'intervalle, aux fins de leurs calculs, un actuaire affectera des probabilités aux

divers âges auxquels les employés choisiront de se retirer.

Les années de service sont également touchées par les hypothèses qui prévoient la proportion des employés actuels qui cesseront de travailler pour le répondant du régime avant leur retraite, notamment en raison d'un départ volontaire, d'un licenciement ou d'une déficience.

Taux de mortalité—La période pendant laquelle un retraité percevra des prestations de retraite dépend de son nombre d'années de vie après la retraite. En conséquence, les actuaires se servent d'hypothèses sur la mortalité pour évaluer pendant combien de temps un régime de retraite versera des prestations déterminées à un retraité d'après les données démographiques.

4.0 Impact du taux d'actualisation sur les obligations relatives aux pensions

Pour comprendre comment le taux d'actualisation se répercute sur les obligations relatives aux pensions de la province, il faut d'abord comprendre les notions financières de valeur temporelle de l'argent et de valeur actualisée.

4.1 Valeur temporelle de l'argent

Un exemple simple permet de mieux expliquer la notion de valeur temporelle de l'argent : un dollar aujourd'hui vaut davantage qu'un dollar dans l'avenir.

Imaginez que vous recevez 1 000 $ aujourd'hui et que vous déposez cet argent dans un simple compte d'épargne. Ce montant prendra de la valeur au fil des ans parce que la banque vous versera de l'intérêt. Il est donc plus profitable de recevoir les 1 000 $ maintenant que plus tard. Si le montant doit être reçu plus tard, il faudrait demander plus de 1 000 $ pour compenser l'intérêt qui aurait pu être perçu si l'argent avait été reçu aujourd'hui.

4.1.1 Valeur actualisée

La valeur actualisée correspond à la valeur actuelle d'un montant d'argent devant être versé dans l'avenir ou à la valeur actualisée des flux de trésorerie futurs mesurée en « dollars d'aujourd'hui ». L'argent versé ou reçu dans l'avenir doit être actualisé de façon à refléter la valeur temporelle actuelle de l'argent.

Comme il est expliqué précédemment à la **section 3.2**, le taux de rendement indiqué qui est utilisé pour actualiser les paiements en espèces futurs et les rentrées de fonds s'appelle le taux d'actualisation. Dans l'exemple qui précède, nous avons constaté que les 1 000 $ reçus dans l'avenir vaudraient moins que les 1 000 $ reçus maintenant.

Approfondissons cet exemple en présumant que la banque verse un intérêt de 2 % l'an. Après un an, les 1 000 $ auraient accumulé 20 $ d'intérêts, pour une valeur totale de 1 020 $.

Ainsi, si les 1 000 $ devaient être versés dans un an plutôt qu'aujourd'hui, le bénéficiaire voudrait que les 1 020 $ compensent l'intérêt perdu pendant l'année ayant précédé le paiement. La valeur actualisée des 1 020 $ reçus dans un an à compter d'aujourd'hui, si l'on présume que le taux de rendement est de 2 %, est de 1 000 $.

4.1.2 Modifier le taux d'actualisation et le moment des flux de trésorerie

Le taux d'actualisation et le moment des flux de trésorerie ont un impact important sur la valeur actualisée des rentrées d'argent et des paiements futurs. Nous examinons quelques exemples ci-après, toujours en prenant le même montant de 1 000 $:

- Plutôt que dans un an, présumons que l'argent doit être reçu dans 10 ans. Si l'argent avait été reçu aujourd'hui, 10 ans d'intérêts composés auraient pu s'accumuler. Avec le même taux d'actualisation que celui qui précède, 10 ans

d'intérêts composés feraient passer le montant initial de 1 000 $ à 1 219 $. Cela signifie que la valeur actualisée des 1 219 $ reçus dans 10 ans serait encore une fois de 1 000 $. Plus l'argent est reçu tardivement, plus sa valeur d'aujourd'hui est basse.

- Par ailleurs, envisageons une situation dans laquelle vous devez choisir entre recevoir 1 000 $ aujourd'hui ou 1 219 $ dans 10 ans. Sur la base de l'exemple qui précède, la situation vous laisserait indifférent, parce que le fait de recevoir 1 000 $ aujourd'hui et de faire croître ce montant à un taux de 2 % l'an vous donnerait la même valeur que de recevoir 1 219 $ dans 10 ans. Présumons maintenant un taux de rendement de 6 % plutôt qu'un taux de 2 %. À ce nouveau taux, un investissement de 1 000 $ aujourd'hui rapporterait 1 791 $ après 10 ans. Une simple augmentation du taux d'actualisation fait en sorte qu'il n'est plus logique d'accepter de recevoir 1 219 $ dans 10 ans alors que vous devriez pouvoir faire 1 791 $ en investissant 1 000 $ aujourd'hui. En d'autres termes, la valeur actualisée de 1 219 $ n'est plus 1 000 $, mais un montant moindre parce que le taux de rendement plus élevé signifie que vous devez investir seulement 688 $ à un taux de 6 % pour disposer de 1 219 $ dans 10 ans. En conséquence, la hausse du taux d'actualisation fait diminuer la valeur actualisée des flux de trésorerie futurs et la baisse du taux d'actualisation fait augmenter la valeur actualisée des flux de trésorerie futurs.

4.2 Comprendre comment le taux d'actualisation se répercute sur l'obligation relative aux pensions

Il est nécessaire de comprendre les notions de valeur temporelle de l'argent, de valeur actualisée et de taux d'actualisation dans toute discussion sur la façon d'établir la valeur des obligations relatives aux pensions. En termes simples, les pensions sont des promesses de paiements futurs aux employés lorsqu'ils prennent leur retraite en contrepartie de leurs services professionnels actuels.

Comme ces paiements seront faits loin dans l'avenir, les notions mathématiques abordées plus tôt doivent être appliquées pour déterminer la valeur des obligations relatives aux pensions de la province à la date de ses états financiers consolidés.

La province, avec le soutien d'actuaires, s'acquitte de cette tâche en calculant la valeur actualisée des prestations de retraite devant être versées aux retraités actuels et futurs dans l'avenir. Il va sans dire que la province doit déterminer un taux d'actualisation avant qu'un actuaire puisse établir la valeur actualisée de ces futurs paiements en espèces.

4.2.1 Taux d'actualisation utilisés par la province pour ses régimes de retraite

La province participe à cinq grands régimes de retraite à prestations déterminées et fait rapport de ceux-ci. Conformément aux normes comptables du secteur public, la province doit déterminer un taux d'actualisation pour chacun de ces régimes.

Les normes comptables utilisées par le gouvernement ne prévoient pas un nombre ou un pourcentage précis à utiliser pour l'évaluation des obligations relatives aux pensions. Elles indiquent plutôt que les taux d'actualisation devraient être fixés en regard du rendement des actifs du régime ou du coût d'emprunt. Nous traitons de cette question plus en profondeur dans la **section 8.3.1** du présent rapport annuel.

Dans le cas de ses cinq régimes de retraite majeurs, la province a choisi de fixer ses taux d'actualisation en fonction du rendement des actifs du régime. Comme les régimes de retraite fonctionnent généralement avec la prémisse qu'ils se poursuivront indéfiniment, les taux d'actualisation sont établis en fonction du taux de rendement à long terme de la province. La **figure 5** illustre les taux d'actualisation fixés par la province pour chacun de

Figure 5 : Taux d'actualisation utilisés par l'Ontario, exercices 2006-2007 et 2015-2016 (exercices terminés le 31 mars) (%)

Source de données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario

Régime de retraite	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
RRCAAT	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,25	6,00
HOOPP	6,50	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,00	5,75
RREEO	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,50	6,25
SEFPO	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,50	6,25
RRF	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,25	6,00

ses régimes de retraite importants, et ce, pour les cinq derniers exercices.

La **figure 5** montre que le taux d'actualisation utilisé par la province a diminué très graduellement au cours des cinq derniers exercices. De l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2015-2016, le taux d'actualisation de tous les régimes de retraite a baissé de seulement 0,5 %, ou 50 points de base.

Comme il en a été question précédemment, la diminution d'un taux d'actualisation fait augmenter la valeur actualisée des obligations relatives aux pensions de la province. Toutefois, aux termes des normes de comptabilité concernant les régimes de retraite, les changements apportés au taux d'actualisation n'ont pas d'impact immédiat sur le passif au titre du régime de retraite de la province au cours de l'année où ils surviennent. Les changements à l'obligation relative aux pensions qui découlent de modifications au taux d'actualisation sont considérés comme des gains actuariels et des pertes actuarielles. Comme il est expliqué plus en détails précédemment à la **section 5.3**, ces montants sont considérés comme des gains ou des pertes actuariels non amortis, puis sont soustraits ou ajoutés graduellement au passif au titre du régime de retraite de la province au cours de nombreuses années (c'est-à-dire pendant la durée de la vie professionnelle moyenne restante des employés).

4.2.2 Sensibilité de l'obligation relative aux pensions au taux d'actualisation

Le taux d'actualisation constitue l'une des hypothèses les plus importantes faites par la province pour évaluer ses obligations relatives aux pensions. Bien que ce ne soit pas nécessaire aux termes des normes comptables pour le secteur public, il est utile de divulguer dans les notes accompagnant les états financiers consolidés une « analyse de sensibilité » de la façon dont les changements apportés aux taux d'actualisation se répercuteraient sur les obligations relatives aux pensions.

Une analyse de sensibilité étudie des scénarios de simulation ayant trait à une hypothèse en particulier, toutes les autres hypothèses demeurant constantes. Par exemple, une analyse de sensibilité peut illustrer ce qu'il arriverait à l'obligation relative aux pensions de la province si le taux d'actualisation était modifié par un nombre arbitraire de points de base.

Compte tenu de la tendance à la baisse des taux d'actualisation au cours des cinq derniers exercices, nous nous sommes penchés sur ce qu'il arriverait au total de l'obligation relative aux pensions de la province si le taux d'actualisation était de 25 points de base de moins pour tous ses régimes de retraite (par exemple, de 6,25 % à 6,00 %, de 5,75 % à 5,50 %, et ainsi de suite).

En date du 31 mars 2016, une diminution générale du taux d'actualisation de 25 points de base aurait fait augmenter le total de l'obligation relative aux pensions de la province de plus de 4 milliards

de dollars. Bien que ce changement ne paraisse pas immédiatement dans le passif total au titre du régime de retraite de la province, il finirait par avoir comme impact d'augmenter le passif au titre du régime de retraite et la charge de retraite au cours de nombreuses années.

En raison des propriétés mathématiques des formules de la valeur actualisée, une diminution du taux d'actualisation a plus d'impact qu'une hausse de taille équivalente. Ainsi, une augmentation du taux d'actualisation de 25 points de base aurait un impact un peu moindre sur l'obligation relative aux pensions que l'opposé.

Pour mieux illustrer la sensibilité de l'obligation au titre des prestations constituées au taux d'actualisation, envisageons le RREEO comme une étude de cas. En date du 31 mars 2016, en ce qui concerne le RREEO, la province a rapporté un actif de retraite avant provision pour moins-value de 10,1 milliards de dollars sur la base d'un taux d'actualisation de 6,25 % pour sa portion de 50 % du régime.

Cela implique un actif de retraite avant provision pour moins-value de 20,2 milliards de dollars pour l'ensemble du RREEO d'après les hypothèses de la province établies conformément aux Normes comptables pour le secteur public. À l'opposé, les plus récents états financiers sur le RREEO déclaraient un déficit (passif net) de 1,8 milliard de dollars en date du 31 décembre 2015, sur la base d'un taux d'actualisation de 3,25 %.

Le RREEO fixe son taux d'actualisation par rapport aux obligations de la province de l'Ontario (l'un des taux auquel la province emprunte de ses investisseurs) conformément aux normes comptables pour les régimes de retraite et aux Normes internationales d'information financière. Il convient de noter qu'il existe plusieurs autres différences entre les hypothèses économiques principales utilisées par le RREEO et celles de la province. Toutefois, l'écart de 300 points de base dans le taux d'actualisation est nettement la différence la plus importante dans les hypothèses qui causent la disparité au niveau de la mesure.

4.3 Taux d'actualisation utilisés par certaines provinces canadiennes

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, nous avons étudié des rapports financiers publics afin de comparer les taux d'actualisation de l'Ontario à ceux qui sont utilisés par les autres provinces canadiennes pour évaluer leurs obligations relatives aux pensions. À des fins de comparaison, nous avons inclus dans notre étude seulement les régimes de retraite qui étaient actifs, qui avaient leur propre fonds en fiducie comprenant des actifs du régime, et qui étaient divulgués dans les états financiers consolidés des autres provinces. La **figure 6** illustre la gamme des taux d'actualisation utilisés pour évaluer les régimes de retraite des provinces.

Bref, les provinces canadiennes utilisent généralement un taux d'actualisation variant entre 5 % et 6,95 % pour calculer la valeur de leurs obligations relatives aux pensions dans leurs états financiers consolidés publiés le plus récemment, et l'Ontario se situe dans cette fourchette.

Compte tenu de la similitude des taux d'actualisation et du fait que toutes les provinces du Canada se conforment aux normes comptables des entités du secteur public, il semble que toutes les autres provinces fixent également leurs taux d'actualisation en fonction des rendements des actifs du régime.

5.0 Éléments du passif de retraite de la province

Les régimes de retraite de la province à prestations déterminées de la fonction publique comportent trois éléments de base :

- des obligations au titre des prestations constituées, ou les charges futures créées par le service des employés;

Figure 6 : Taux d'actualisation utilisés par certaines provinces canadiennes pour évaluer les obligations au titre des prestations de retraite

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après les états financiers consolidés de certaines provinces

		Taux d'actualisation (%)	
Province	États financiers consolidés au :	Minimum	Maximum
Ontario	31 mars 2016	5,75	6,25
Alberta	31 mars 2016	5,40	6,80
Colombie-Britannique	31 mars 2016	6,50	6,50
Manitoba	31 mars 2016	5,00	6,25
Nouveau-Brunswick	31 mars 2016	5,45	6,20
Terre-Neuve	31 mars 2016	5,80	6,50
Nouvelle-Écosse	31 mars 2016	6,70	6,70
Québec	31 mars 2015*	6,75	6,95
Saskatchewan	31 mars 2016	6,50	6,50
Échelle		**5,00**	**6,95**

* Derniers états financiers consolidés disponibles.

- les actifs du régime, utilisés pour payer les prestations de retraite;
- les gains actuariels et les pertes actuariels non amortis (voir la **section 5.3**).

Abstraction faite des pertes actuarielles et des gains actuariels non amortis, lorsque les actifs du régime sont moindres que l'obligation au titre des prestations constituées, un passif net au titre du régime de retraite est inscrit dans le bilan. Le passif net au titre du régime de retraite correspond à l'estimation du montant requis pour payer les prestations de retraite gagnées par les employés actuels et passés, moins le groupe d'actifs mis de côté dans une fiducie pour payer éventuellement les prestations.

Il y a *actif* de retraite net quand les actifs du régime sont supérieurs à l'obligation au titre des prestations constituées. C'est ce qui se produit quand les cotisations totales au régime et le rendement sur l'investissement excèdent la charge de retraite constatée depuis le début du régime.

Les sections qui suivent traitent des éléments qui forment le passif au titre du régime de retraite inscrit dans les états financiers consolidés de la province. Veuillez consulter la **figure 3** pour prendre connaissance d'une note sur les pensions tirée des notes des états financiers consolidés en date du 31 mars 2016.

5.1 Obligation au titre des prestations constituées

L'obligation au titre des prestations constituées d'un régime de retraite est mesurée en tant que valeur actualisée estimative de tous les paiements devant être faits aux participants lorsqu'ils se retirent, d'après leurs années de service accumulées pendant leur vie professionnelle aux termes du régime.

L'obligation au titre des prestations constituées d'un régime de retraite change à chaque période de rapport comme suit :

Obligation au titre des prestations constituées, au début de la période
plus augmentation de l'obligation au titre des prestations constituées pour les services rendus par les employés durant l'exercice en cours (voir la **section 6.1**)
plus augmentation de l'obligation au titre des prestations constituées pour les frais d'intérêt (voir la **section 6.4**)
moins paiements de prestations aux participants au régime retraités

plus ou moins gains actuariels et pertes actuarielles (voir la **section 5.3**)
égale l'obligation au titre des prestations constituées, fin de la période

5.2 Juste valeur des actifs du régime

Les actifs du régime sont les montants cotisés par le répondant du régime (le gouvernement) et les participants au régime (les employés) à la caisse de retraite. La fiducie du régime investit des cotisations conformément aux politiques d'investissement du régime dans le but de réaliser des rendements. Toutefois, des pertes demeurent possibles, notamment en situation de repli.

Les actifs du régime de retraite changent à chaque période comme suit :
Actifs du régime, début de la période
plus revenu d'intérêt prévu sur les actifs du régime (voir la **section 6.4**)
plus ou moins excédent (manque) de rendements sur les actifs du régime au-dessus (sous) le revenu d'intérêt prévu (voir la **section 5.3**)
plus cotisations reçues de tous les répondants
moins paiements de prestations aux participants au régime à la retraite
égale actifs du régime, à la fin de la période

5.3 Pertes actuarielles et gains actuariels non amortis

Un régime de retraite réalise des gains actuariels (et des pertes actuarielles) chaque année à la suite des hypothèses actuarielles qui ont changé et d'événements survenus au cours de l'année qui ne correspondent pas tout à fait aux hypothèses à long terme précédentes (appelées « gains et pertes techniques »). Les gains actuariels et les pertes actuarielles sont produits par les actifs du régime et par l'obligation au titre des prestations constituées séparément.

Les hypothèses actuarielles sont mises à jour de manière à faire état de nouveaux renseignements sur l'environnement économique—le taux d'actualisation, par exemple, ou les données démographiques sur les participants au régime. Ces mises à jour peuvent donner lieu à des gains actuariels ou à des pertes actuarielles par rapport à l'obligation au titre des prestations ou aux actifs du régime, selon les calculs actuariels que les changements affectent.

Les gains et les pertes techniques sur les actifs du régime surviennent parce que les rendements réels sur investissement étaient plus élevés ou moins élevés que les rendements prévus. Les gains et les pertes techniques sur l'obligation au titre des prestations constituées surviennent parce que les hypothèses à long terme—le taux d'actualisation, par exemple, ou les augmentations de salaire—ne se sont pas confirmées. Autrement dit, en dépit des meilleures estimations, l'expérience peut rendre les hypothèses incorrectes.

Les gains actuariels et les pertes actuarielles ont un impact sur la valeur nette du passif au titre du régime de retraite mesuré par un actuaire à chaque période. À des fins comptables, tous les gains et pertes actuariels sont accumulés dans un compte appelé « gains/pertes actuariels non amortis ». Les gains et pertes actuariels non amortis sont reportés au moyen d'un redressement comptable qui les retire du passif au titre du régime de retraite ou du solde de l'actif. Comme la plupart des changements au passif au titre du régime de retraite sont transférés dans une charge de retraite, cet ajustement a pour objet d'alléger la charge de retraite annuelle du répondant de manière à comptabiliser les fluctuations d'un exercice à l'autre entre les attentes du répondant et les résultats réels. Sans ce redressement, la charge de retraite annuelle pourrait varier considérablement d'un exercice à l'autre, ce qui créerait des fluctuations dans le déficit ou l'excédent comptable annuel d'un répondant.

6.0 Déterminer la charge de retraite annuelle

En termes généraux, la mesure dans laquelle le passif au titre du régime de retraite a augmenté au cours de l'exercice, déduction faite du rendement des actifs du régime, est liée à la charge de retraite indiquée dans l'état des opérations. Habituellement, le passif au titre du régime de retraite augmente au fur et à mesure que les employés gagnent des prestations additionnelles futures après avoir accumulé une autre année de service et au fur et à mesure qu'ils se rapprochent de la perception de leurs prestations de retraite. Ces facteurs font également augmenter la charge de retraite dans l'état des opérations.

Les actifs du régime augmentent à la lumière du rendement du régime sur ses investissements, ce qui réduit la charge de retraite inscrite dans l'état des opérations.

La charge de retraite annuelle de la province est constituée des éléments suivants (**figure 4**) :

Coût des prestations gagnées par les employés durant l'exercice en cours, soit le coût des services (voir la **section 6.1**)

plus ou moins amortissement des gains actuariels accumulés ou des pertes actuarielles accumulées (voir la **section 6.2**)

moins cotisations annuelle des employés (voir la **section 6.3**)

plus ou moins revenus (frais) d'intérêts (voir la **section 6.4**)

plus ou moins modification de la provision pour moins-value (voir la **section 6.5**)

égale total de la charge de retraite

Il convient de noter que les cotisations d'un employeur ne font pas partie du calcul de la charge de retraite d'un régime de pension à prestations déterminées. Par conséquent, les cotisations de l'employeur sont rarement égales à la charge de retraite (toutefois, à long terme, les deux ont tendance à aller dans la même direction).

À l'opposé, dans le cas d'un régime à cotisations déterminées, la charge de retraite annuelle d'un employeur est équivalente à leurs cotisations en espèces exigées. Cette distinction importante sème souvent la confusion chez les usagers d'états financiers qui peuvent présumer à tort que le lien direct entre l'argent et la charge de retraite dans les régimes à cotisations déterminées s'applique également aux régimes à prestations déterminées.

6.1 Coût des services

Le coût des services est l'élément principal de la charge de retraite. Chaque année, un répondant du régime ajoute au passif au titre du régime de retraite dans le cadre de sa compensation future aux employés pour leur année de service additionnelle. Le coût des services est un calcul actuariel de la valeur actualisée des prestations de retraite à venir gagnées par des employés durant l'exercice en cours. Le coût des services varie selon les promotions, les augmentations de salaire et la date de la retraite, qui ont tous une incidence sur le montant final des prestations. Comme le coût des services est un calcul de la valeur actualisée de longue date, c'est l'élément de la charge de retraite qui est le plus sensible au taux d'actualisation.

6.2 Amortissement des gains actuariels et des pertes actuarielles

Un rappel de la **section 5.3** : un régime à prestations déterminées réalise des gains actuariels et des pertes actuarielles chaque année parce que l'expérience d'un régime au cours d'une année ne correspond pas tout à fait aux hypothèses à long terme faites par le répondant en ce qui a trait aux calculs actuariels.

Les gains accumulés et les pertes accumulées sont reportés et traités comme un redressement comptable du passif au titre du régime de retraite, notamment tel qu'il est divulgué dans la note 6 des

états financiers consolidés en date du 31 mars 2016 pour la province de l'Ontario.

Toutefois, la comptabilité exige qu'une portion (égale au solde non amorti divisé par la durée moyenne du reste de la carrière des employés) du total des gains ou des pertes soit comprise dans le calcul de la charge de retraite chaque année.

La constatation d'une partie des gains accumulés fait diminuer la charge de retraite au cours d'un exercice donné, tandis que la constatation d'une partie des pertes accumulées fait augmenter la charge. Ce transfert de parties des gains accumulés ou des pertes accumulées en charge de retraite au fil du temps est appelé amortissement. Cette méthode comptable est conçue pour éviter d'importants changements d'un exercice à l'autre dans la charge de retraite annuelle d'un répondant en raison des résultats réels à court terme qui varient par rapport aux hypothèses à long terme du répondant.

6.3 Cotisations de l'employé

Dans les régimes à prestations déterminées dans lesquels les employés versent des cotisations mais ne sont pas des corépondants (p. ex. le RRF), les employés compensent directement une partie de l'augmentation de la dette du régime avec leurs propres cotisations. Comme cet argent est versé par les employés, mais que le répondant est chargé de 100 % du régime, le montant est simplement soustrait de la charge de retraite du répondant pour l'exercice.

Dans le cas des régimes de retraite financés conjointement, le répondant gouvernemental ne comptabilise que la moitié du régime. Les cotisations des employés n'affectent que la moitié du régime des employés. La comptabilité du répondant n'a donc pas à refléter ces cotisations.

6.4 Revenus (frais) d'intérêts

Les revenus (frais) d'intérêts ne devraient pas être confondus avec le rendement sur investissement (pertes) des actifs du régime (p. ex. l'intérêt sur les obligations, les dividendes sur les actions, les changements dans la valeur). Le revenu d'intérêt net (frais) est un calcul comptable qui équivaut à l'écart entre les deux montants.

Premièrement, les frais d'intérêts sont calculés en utilisant le taux d'actualisation pour faire augmenter l'obligation au titre des prestations constituées parce qu'au fil du temps, les employés se rapprochent d'un an de la retraite et de recevoir leurs prestations déterminées.

Deuxièmement, le rendement prévu des actifs du régime est calculé en utilisant le taux de rendement présumé sur les actifs du régime pour faire augmenter les actifs du régime pour la même période. Le rendement réel supérieur ou inférieur à ce montant calculé est considéré comme des gains actuariels ou des pertes actuarielles de nature technique (voir la **section 5.3**).

Le montant net des frais d'intérêts et du rendement prévu sur les actifs du régime est inscrit dans la charge de retraite comme des revenus d'intérêts (ou des frais d'intérêts).

Tel qu'il est mentionné à la **section 3.2**, le taux d'actualisation et le taux de rendement prévu sur les actifs du régime sont les mêmes pour la comptabilité de la province à titre de répondante des régimes de retraite du secteur public de l'Ontario. Par conséquent, quand l'obligation au titre des prestations constituées est plus imposante que les actifs de la caisse du régime au début d'un exercice, la province constate des frais d'intérêts nets. À l'opposé, quand les actifs de la caisse du régime sont supérieurs à l'obligation au titre des prestations constituées au début d'un exercice, la province constate des revenus d'intérêts nets, ce qui était le cas dans les états financiers consolidés en date du 31 mars 2016.

6.5 Changements à la provision pour moins-value

Si la provision pour moins-value augmente au cours de l'exercice, le changement au solde est ajouté à la charge de retraite. Si la provision pour moins-value

diminue pendant l'exercice, le changement au solde est soustrait de la charge de retraite. Pour une analyse de la provision pour moins-value, veuillez vous reporter à la **section 7.2**.

7.0 Comptabilisation par le répondant d'un actif de retraite

7.1 Définition d'un actif de retraite

Nous sommes en présence d'un actif de retraite lorsque les cotisations totales du répondant d'un régime à prestations déterminées (plus revenus d'intérêts) sont supérieures à toute la charge de retraite depuis les débuts du régime.

Comme le montre la **figure 3**, en date du 31 mars 2016, la province avait un actif de retraite net de 9,312 milliards de dollars avant qu'il soit tenu compte de la provision pour moins-value. Ce montant comprend les actifs de retraite des régimes de retraite du RREEO et du SEFPO d'un montant de 10,668 milliards de dollars, compensés par un montant de 1,356 milliard de dollars de dettes accumulées pour tous les autres régimes de retraite à prestations déterminées dont la province fait rapport.

Comme dans le cas de tout actif inscrit (p. ex. des comptes débiteurs ou un immeuble), un actif de retraite indique que le répondant peut profiter de l'actif dans l'avenir. Toutefois, contrairement aux autres types d'actifs, un répondant ne possède pas les actifs du régime dans une fiducie du régime de retraite. Cette situation comptable unique exige qu'un répondant détermine si et quand il peut profiter des actifs excédentaires dans une fiducie du régime de retraite.

Avant qu'un répondant puisse inscrire un actif de retraite à son bilan, le répondant doit d'abord tenir compte du « plafonnement de la valeur comptable d'un actif au titre des prestations constituées » ou, en termes plus simples, du « plafond de l'actif de retraite ». Ce plafond est un critère imposé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) sur le solde de l'actif de retraite. Cette notion du plafond de l'actif est abordée plus loin.

7.2 Plafond de l'actif de retraite et provision pour moins-value

Le plafond de l'actif de retraite est un calcul annuel qui exige qu'un répondant inscrive une provision pour moins-value pour tout excédent de l'actif de retraite sur l'« avantage futur prévu » du répondant. Pour déterminer la provision pour moins-value, les normes du CCSP exigent que les pertes actuarielles nettes non amorties soient soustraites de l'actif de retraite. Cette exigence contenue dans la norme n'est pas pertinente en regard des états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2016, parce qu'il a présenté des gains actuariels nets non amortis.

Un avantage futur prévu du répondant est un montant estimatif en dollars qui représente l'avantage qu'un répondant s'attend à tirer d'un actif de retraite. Les normes du CCSP exigent qu'un répondant calcule son avantage futur prévu à titre de somme de ce qui suit :

a) la valeur actualisée du coût des services futur prévu du répondant pour le groupe actuel d'employés actifs moins la valeur actualisée des cotisations de l'employé exigées et les cotisations minimales exigées de l'employeur, sans égard à l'excédent du régime; plus
b) le montant de l'excédent du régime qui peut être retiré conformément au régime actuel et aux lois et règlements applicables.

En termes plus simples, la formule qui précède limite un répondant à seulement deux sources possibles d'où proviendraient les avantages futurs prévus d'un actif de retraite : (1) les réductions des cotisations futures requises au régime, et (2) les retraits de fonds excédentaires de la fiducie du régime.

Autre restriction aux avantages futurs prévus : le répondant doit avoir actuellement droit à un avantage découlant d'une diminution des cotisations ou d'un retrait d'excédent. En comptabilité, le répondant n'a pas droit à un avantage de l'une ou l'autre de ces sources sans approbation préalable des employés (un corépondant), d'un organisme de réglementation et (ou) d'un tribunal.

Une fois que l'avantage futur prévu est déterminé, le répondant compare ce montant à l'actif de retraite. Si l'avantage futur prévu du répondant est supérieur à l'actif de retraite, le montant total de l'actif de retraite est inscrit dans le bilan du répondant.

Par ailleurs, si l'avantage futur prévu du répondant est moindre que l'actif de retraite, une provision pour moins-value est nécessaire. Une telle provision diminue simplement l'actif de retraite dans le bilan pour qu'il soit égal à l'avantage futur prévu (le plafond de l'actif). Les provisions pour moins-value peuvent augmenter ou diminuer au cours des années à venir, selon le solde mis à jour de l'actif de retraite et les changements aux avantages futurs prévus du répondant des deux sources. Tous les changements à la provision pour moins-value sont inscrits dans la charge de retraite.

Comme le montre la **figure 3**, la province a inscrit une provision complète pour moins-value à l'encontre du montant total des actifs de retraite liés aux régimes de retraite du RREEO et du SEFPO en date du 31 mars 2016, au montant de 10,668 milliards de dollars. Par conséquent, un montant de seulement 1,356 milliard de dollars en passif net de retraite est constaté dans le bilan consolidé de la province en date du 31 mars 2016. Dans le cas qui nous occupe, il a été établi que l'avantage futur prévu de l'actif de retraite était nul parce que la province n'avait pas conclu d'entente avec les corépondants pour abaisser les cotisations ou retirer l'excédent.

Sauf si un gouvernement a un accès unilatéral à l'actif de retraite d'un régime de retraite conjoint, l'actif est divulgué seulement dans les notes des états financiers. Les seules provinces qui ont un actif de retraite net important sont l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick. La Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick divulguent tous deux dans une note l'actif de retraite, mais ne les inscrivent pas dans leur bilan. Notre Bureau appuie la même pratique relativement au traitement de l'actif de retraite en Ontario. Pour une discussion plus approfondie de la position de notre Bureau sur l'actif de retraite de l'Ontario et sur la provision pour moins-value inscrite dans les états financiers consolidés en date du 31 mars 2016, se reporter au **chapitre 2** du présent rapport annuel.

7.3 Facteurs qui donnent lieu à l'actif de retraite

Comme il en a été question dans la section précédente, un répondant qui excède ses obligations à l'égard d'un régime de retraite pourrait devoir prendre une provision pour moins-value à l'encontre de l'actif de retraite. Compte tenu de cet inconvénient possible, on pourrait se demander pourquoi un répondant permettrait la croissance de l'actif de retraite net.

Pour comprendre la croissance de l'actif de retraite, il convient de tenir compte de l'équation suivante :

Actif de retraite net, début de la période (voir la **section 7.0**)
moins charge de retraite (voir la **section 6.0**)
plus cotisations de l'employeur (voir la **section 7.3.2**)
égale actif de retraite net, fin de la période

Selon la formule qui précède, l'actif de retraite augmente lorsque les cotisations d'un employeur excèdent la charge de retraite. Il est question ci-après des deux facteurs clés qui mènent à cette situation.

7.3.1 L'actif du régime réduit la charge de retraite

L'actif du régime peut réduire la charge de retraite de deux façons reliées :

Premièrement, il convient de se rappeler que si un répondant possède déjà un actif de retraite net (les actifs du régime sont supérieurs à l'obligation au titre des prestations constituées au début d'un exercice), le répondant constate des revenus d'intérêts nets, ce qui réduit la charge de retraite **(section 6.4)**.

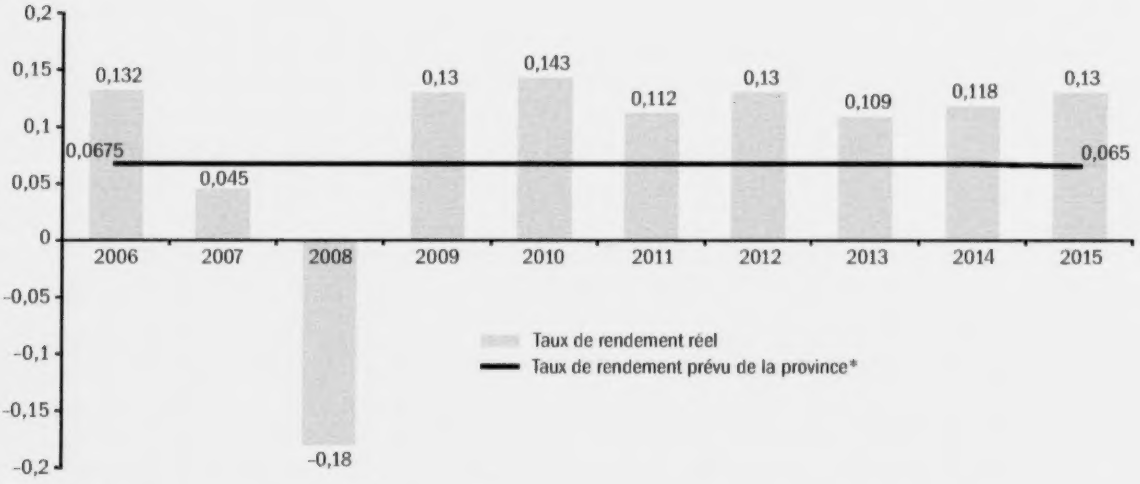
Deuxièmement, il convient de se souvenir que dans une année donnée, si le rendement des actifs du régime est supérieur au rendement prévu, le répondant consigne le montant excédentaire comme gains actuariels non amortis **(section 5.3)**. Sur une période de nombreuses années (la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des employés), ce gain est amorti pour diminuer la charge de retraite et augmenter l'actif de retraite.

Si la fiducie d'un régime génère constamment des rendements supérieurs au taux de rendement prévu, le solde du gain actuariel non amorti augmentera, tout comme l'amortissement annuel de ces gains par la charge de retraite.

En date du 31 mars 2016, le régime de retraite du secteur public comportant les prestations de retraite constituées les plus élevées était le RREEO. La **figure 7** illustre le taux de rendement réel des actifs du RREEO en regard du taux de rendement prévu du répondant. Sauf pour ce qui est de deux exceptions notables au cours de la crise financière mondiale de 2007 et de 2008, l'actif du RREEO a constamment généré un rendement supérieur au taux de rendement prévu de la province. Essentiellement en raison de cette tendance, en date du 31 mars 2016, la province a rapporté un actif de retraite constitué avant provision pour moins-value de 9,3 milliards de dollars et 12,6 milliards de dollars en gains actuariels non amortis accumulés. Les revenus d'intérêts nets sur l'actif de retraite constitué ont réduit la charge de retraite de 870 millions de dollars. L'amortissement des gains actuariels accumulés a également réduit la charge de retraite de 145 millions de dollars supplémentaires pour l'exercice terminé le 31 mars 2016.

Figure 7 : Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, taux de rendement réel et taux de rendement prévu pour la province, 2006–2015

Source de données : Rapport annuel de 2015 du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, États financiers consolidés de la province de l'Ontario



* Taux d'actualisation de la province au début de chaque exercice.

7.3.2 Les cotisations excèdent la charge de retraite

Si l'actif d'une fiducie d'un régime produit un rendement suffisant pour couvrir la charge de retraite du répondant, on pourrait s'attendre à ce qu'un répondant diminue ses cotisations au cours des années à venir. Toutefois, au moins deux raisons pratiques pourraient justifier de ne pas le faire.

Premièrement, le répondant peut faire partie d'un régime de retraite conjoint ou d'un régime interentreprises, dans lequel les décisions en matière de financement doivent être approuvées par d'autres employeurs ou par des représentants de la négociation collective des employés. Ce processus d'approbation formel peut représenter un obstacle pratique à des ajustements à court terme fréquents aux niveaux de cotisations.

Deuxièmement, les principaux soldes des régimes de retraite à prestations déterminées (p. ex. l'obligation au titre des prestations constituées et la charge de retraite) sont fondés sur une évaluation actuarielle à des ***fins comptables***. En comparaison, le niveau de cotisations en espèces devant être versées par les répondants d'un régime est déterminé par une évaluation actuarielle dressée à des ***fins de financement***. Une évaluation à des fins de financement est préparée conformément aux lois et aux règlements sur les pensions, par opposition aux normes comptables.

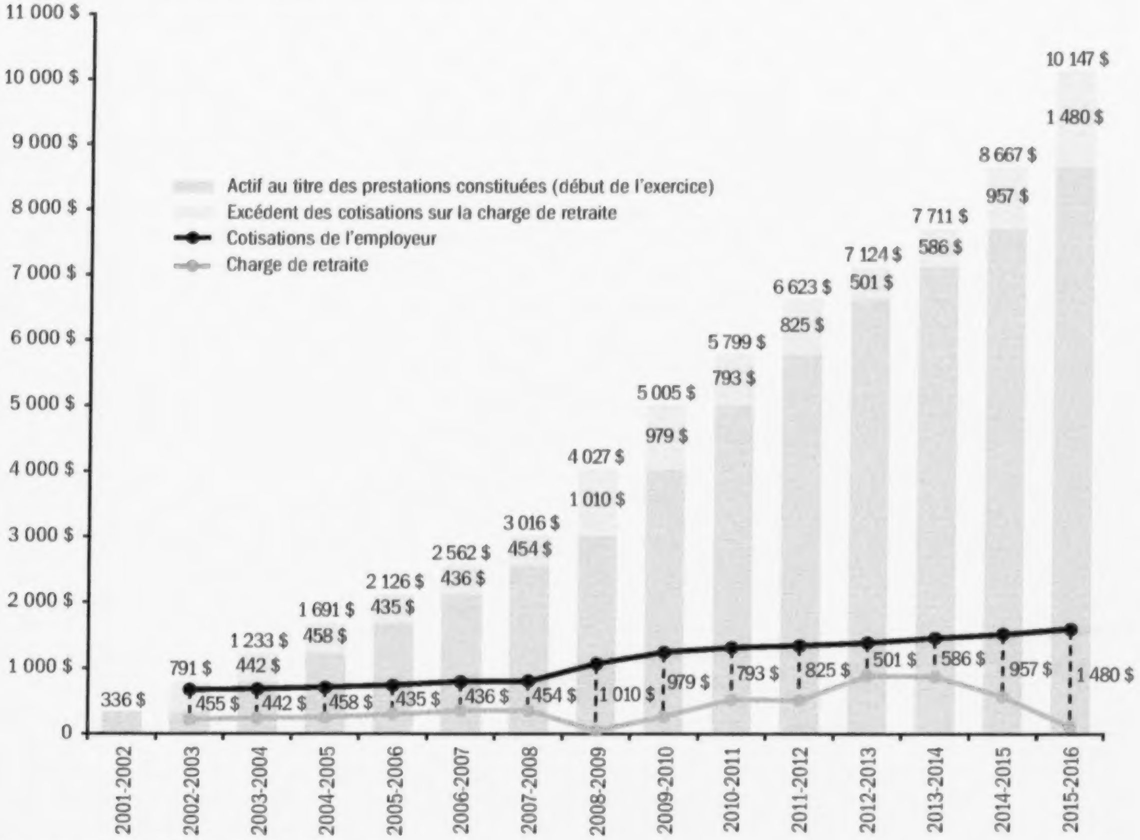
L'évaluation à des fins de financement a surtout pour objet de déterminer les cotisations en espèces qui doivent être versées dans un régime. Bien que les deux évaluations actuarielles aient recours à des notions de valeur actualisée similaires pour mesurer un régime, les hypothèses actuarielles et les modèles de calcul utilisés peuvent varier. En conséquence de ces différences, tandis qu'un répondant peut déclarer un actif de retraite en hausse, le montant de l'excédent de fonds disponible (et (ou) les politiques de financement du régime) ne peuvent permettre de réduction immédiate des cotisations des répondants.

Les cotisations excédant la charge de retraite en raison des facteurs dont il est question précédemment ont constitué l'élément principal de la croissance de l'actif au titre des prestations constituées de la province dans le RREEO. La **figure 8** illustre la croissance de l'actif au titre des prestations constituées du RREEO depuis l'exercice 2001-2002, et la façon dont elle a été orientée par l'excédent de cotisations annuelles sur la charge de retraite. Il convient de noter que la différence entre les deux lignes, qui représentent les cotisations en espèces et la charge de retraite au cours d'un exercice donné, explique mathématiquement toute la hausse de l'actif de retraite avant provision pour moins-value du même exercice.

La charge de retraite du RREEO montre des fluctuations importantes entre les exercices 2008-2009 et 2015-2016. Il convient de rappeler que la **figure 7** illustre que les actifs du régime RREEO ont subi un repli considérable en 2008 en raison de la crise financière mondiale, puis ont offert de solides rendements. Toutefois, la charge de retraite n'a pas connu de hausse marquée en 2009-2010 parce qu'en vertu des normes du CCSP, la province a choisi d'atténuer la valeur du marché des actifs du régime au moyen d'une moyenne mobile de cinq ans. Par conséquent, les pertes subies en 2008 se reflétaient dans la valeur du marché des actifs du régime des cinq années suivantes, ce qui mènerait à l'augmentation graduelle de la charge de retraite surtout par l'amortissement de la perte actuarielle. De même, le RREEO a vécu des années consécutives de rendements solides et de gains actuariels pour compenser les pertes de 2008, et la charge de retraite a diminué en 2013-2014 et chaque année par la suite.

Figure 8 : Actif[1] au titre des prestations constituées du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, de 2001-2002 à 2015-2016 (en millions de dollars)

Source de données : Secrétariat du Conseil du Trésor de l'Ontario



1. Tous les chiffres avant la provision pour moins-value.

8.0 Changements à venir aux Normes comptables pour le secteur public

8.1 Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) est un organisme indépendant chargé d'établir des normes et de donner des avis en matière de présentation de l'information financière par toutes les entités canadiennes du secteur public. Ces normes sont généralement appelées normes comptables pour le secteur public ou NCSP. Les membres du CCSP sont des sous-ministres des finances, des contrôleurs généraux, des vérificateurs législatifs, d'éminents experts-comptables possédant de l'expérience dans le secteur public, et d'autres spécialistes en information financière dans le secteur public. Les membres se servent de leur jugement et expriment leurs propres opinions indépendamment des gouvernements ou des organisations auxquels ils sont associés.

8.2 Groupe d'étude du CCSP sur les avantages liés à l'emploi

À l'occasion, le CCSP parrainera des groupes d'étude, des groupes consultatifs ou des groupes d'examen pour contribuer à l'élaboration de normes d'information financière.

En décembre 2014, le CCSP a approuvé un projet sur les avantages liés à l'emploi, dont l'objectif était de revoir le chapitre 3250, Avantages de retraite, et le chapitre 3255, Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi. Les principaux enjeux à l'époque comprenaient le report des gains actuariels et des pertes actuarielles, le taux d'actualisation, les régimes à risques partagés, les régimes interentreprises à prestations déterminées et les congés de maladie acquis.

À l'automne 2015, le CCSP a nommé le groupe d'étude sur les avantages liés à l'emploi pour réaliser le projet, qui avait pour but en définitive de rédiger une nouvelle norme sur les avantages liés à l'emploi remplaçant les chapitres 3250 et 3255.

Le CCSP a subdivisé l'examen en deux phases :

- La phase I traitera de certaines questions liées à la mesure des avantages liés à l'emploi, dont les dispositions sur le report et le taux d'actualisation contenues dans les normes. Celles-ci comportent des différences importantes entre le CCSP et d'autres organismes de normes comptables. Des consultations avec des intervenants ont révélé que selon certains d'entre eux, l'information financière dans les états financiers du secteur public est moins transparente et plus optimiste que celle du secteur privé. Le CCSP entend s'attaquer d'abord à ces enjeux et, au besoin, apporter des modifications aux normes actuelles pour améliorer la qualité de l'information financière sur les avantages liés à l'emploi consignée dans les états financiers du secteur public.
- La phase II portera sur la comptabilité des régimes à risques partagés, des régimes de pension interentreprises à prestations déterminées et des congés de maladie, et des autres améliorations à la norme.

Le groupe d'étude élabore actuellement un document de travail qui sera publié dans le cadre d'une invitation aux intervenants de commenter les dispositions sur le report des chapitres 3250 et 3255 à la fin de 2016. Une invitation distincte de commenter les taux d'actualisation est prévue en 2017. Ces deux invitations traitent de sujets dont il a été question dans la phase I de l'examen.

En octobre 2016, peu après avoir publié ses états financiers consolidés non audités, la province a publié une déclaration indiquant qu'elle informerait le groupe d'étude de son opinion sur la façon dont les actifs de retraite devraient être traités dans ses états financiers consolidés.

8.3 Impact potentiel sur le passif (l'actif) de retraite de l'Ontario

La phase I du projet sur les avantages liés à l'emploi du CCSP pourrait avoir un impact important sur la comptabilité des régimes de retraite dans les états financiers consolidés de la province. Il est trop tôt pour évaluer l'incidence possible de la phase II sur ces états financiers. Par conséquent, nous mettrons en relief seulement certains enjeux abordés dans la phase I, à savoir les taux d'actualisation et les dispositions sur le report.

8.3.1 Lignes directrices sur le taux d'actualisation dans le chapitre 3250, Avantages de retraite

Il est entendu que le chapitre 3250, *Avantages de retraite* constitue les lignes directrices principales du CCSP des préparateurs d'états financiers sur la façon de comptabiliser les régimes de retraite aux termes des normes comptables pour le secteur public.

Le chapitre 3250 ne prévoit pas quel taux d'actualisation le préparateur devrait utiliser dans le calcul de l'obligation nette relative aux pensions ou des excédents. Il donne plutôt au préparateur

des conseils sur la détermination du taux d'actualisation par rapport à son coût d'emprunt ou aux rendements sur les actifs du régime. La province a opté pour la première possibilité, ce qui lui a permis de fixer les taux d'actualisation dont elle se sert pour calculer ses obligations nettes relatives aux pensions entre 5,75 % et 6,25 %, selon le régime. Le rendement historique des actifs des régimes de retraite appuie ces taux.

À l'opposé, si la province avait choisi de mettre en référence son taux d'actualisation et son coût d'emprunt, il lui aurait fallu fixer un taux d'actualisation beaucoup plus bas parce que le coût d'emprunt est généralement mis en référence avec le rendement actuel des obligations publiques à long terme émises par la province.

Par conséquent, certains cas présentent une différence pouvant atteindre 3 % (300 points de base) entre un taux d'actualisation établi en regard du rendement sur l'actif du régime et en regard du coût d'emprunt de la province. Comme il en a été question dans la **section 4.0** du présent rapport, une différence de 300 points de base entraînerait fort probablement une différence très importante dans le montant de l'obligation relative aux pensions rapportée par la province. C'est particulièrement vrai dans le cas de gros régimes comme le RREEO. Dans ce régime, une telle baisse du taux d'actualisation ajouterait des milliards de dollars à la mesure actuarielle de l'obligation relative aux pensions de la province, ce qui équivaudrait à une hausse considérable de son passif au titre du régime de retraite.

8.3.2 Taux d'actualisation dans les Normes internationales d'information financière

Dans son examen, le Groupe d'étude sur les avantages liés à l'emploi a souligné qu'il y avait des différences importantes dans les lignes directrices sur le taux d'actualisation entre le CCSP et d'autres organismes établissant des normes comptables.

La norme IAS 19, *Avantages du personnel*, est la norme équivalente en vertu des Normes internationales d'information financière fixées par le Conseil des normes comptables internationales.

Contrairement au chapitre 3250, la norme IAS 19 ne permet pas au préparateur d'états financiers de déterminer son taux d'actualisation en regard du rendement de l'actif du régime. Elle prévoit plutôt que le taux d'actualisation doit être établi en regard du rendement du marché sur les obligations de société d'excellente qualité ou, advenant qu'il n'y ait pas de marché large de telles obligations, en regard du rendement du marché sur les obligations gouvernementales. Tandis que le rendement des obligations de société d'excellente qualité serait légèrement supérieur à celui des obligations gouvernementales, il demeurerait largement inférieur au rendement prévu des actifs du régime.

La norme IAS 19 comporte également des exigences de divulgation additionnelles pour les hypothèses actuarielles comme le taux d'actualisation. Par exemple, la norme IAS 19 exige que le préparateur divulgue une analyse de sensibilité pour chaque hypothèse actuarielle importante à la fin de la période de rapport, indiquant comment l'obligation au titre des prestations aurait été affectée par les changements aux hypothèses pertinentes qui auraient été raisonnablement possibles à ce moment-là.

Une analyse de sensibilité donnerait aux lecteurs de l'information sur l'incidence possible d'hypothèses actuarielles comme le taux d'actualisation sur les obligations relatives aux pensions de la province. Tel qu'indiqué dans la section 4.0 du présent rapport, une diminution de 25 points de base des taux d'actualisation utilisés par la province ferait en sorte que l'obligation consolidée au titre des prestations constituées augmenterait d'environ 4 milliards de dollars en date du 31 mars 2016.

8.3.3 Dispositions sur le report dans les Normes internationales d'information financière

Outre les taux d'actualisation, la norme IAS 19 ne permet pas le report des gains actuariels et des pertes actuarielles. Comme il en a été question dans la **section 5.3** du présent rapport, le chapitre 3250 permet à la province de reporter les gains et les pertes techniques.

La province a 12,6 milliards de dollars en gains actuariels nets non amortis qui seront déduits lentement du passif au titre du régime de retraite sur une période de 10 à 15 ans, selon la durée moyenne estimative du reste de la carrière active spécifique des employés couverts par le régime. Comme il en était question dans les **sections 5.3** et **6.2** du présent rapport, cette méthode permet une charge de retraite allégée et plus prévisible d'un exercice à l'autre.

Si la province avait inclus des gains actuariels et des pertes actuarielles dans la charge de retraite lors de l'exercice pendant lequel ils sont survenus, il en aurait résulté de plus importantes fluctuations d'un exercice à l'autre. La norme IAS 19 traite de cette volatilité potentielle en inscrivant les fluctuations dans un compte spécial, dans un relevé distinct appelé Autres revenus détaillés. Une notion équivalente à Autres revenus détaillés n'existe pas actuellement dans les NCSP. Par conséquent, il est difficile d'établir comment des changements possibles aux dispositions sur le report dans les normes NCSP affecteront, s'il y a lieu, le déficit ou l'excédent annuel de la province dans l'avenir tant que le groupe d'étude n'aura pas fait connaître d'autres renseignements.

9.0 Glossaire des termes sur les régimes de retraite

Source: Chapitre SP 3250, Avantages de retraite

actif (passif) de retraite—montant de la charge de retraite de l'exercice en cours et des exercices antérieurs moins les cotisations en espèces du répondant accumulées depuis la création du régime

actif au titre des prestations constituées—montant de l'actif de retraite constaté dans le bilan d'un répondant avant déduction d'une provision pour moins-value qui pourrait être nécessaire

actuaire—professionnel formé pour attribuer des probabilités à des événements à venir et pour quantifier leurs effets financiers

avantage futur prévu—montant calculé qui représente l'avantage que prévoit réaliser un gouvernement sur l'excédent du régime, ce qui comprend tout excédent pouvant être retiré ou toute réduction des cotisations minimales à venir

charge de retraite—coût des prestations de retraite promises au cours de l'exercice aux employés en contrepartie de leurs services professionnels fournis

coût des services—valeur actuarielle actualisée des prestations attribuées pour services rendus par les employés durant l'exercice en cours qui font partie de la charge de retraite

durée moyenne estimative du reste de la carrière active—nombre total d'années de service futur qui devraient être rendues par un groupe d'employés divisé par le nombre d'employés du groupe

évaluation actuarielle à des fins comptables—évaluation de l'état financier d'un régime de retraite aux fins d'établir le passif au titre du régime de retraite et la charge de retraite pour la présentation d'informations financières en vertu des normes comptables

évaluation actuarielle à des fins de financement—évaluation de la situation financière d'un régime de retraite essentiellement pour calculer les cotisations futures requises

fiducie du régime de retraite—entité juridique et comptable distincte dans un régime de retraite qui reçoit les cotisations des répondants, investit celles-ci, et effectue des paiements de prestations à même son groupe d'actifs investis aux employés retraités

frais d'intérêts—calcul comptable qui représente le coût de financement d'une obligation au titre des prestations constituées pour l'exercice, déduction faite des revenus d'intérêts et compris dans la charge de retraite

gains actuariels et pertes actuarielles—changements dans la valeur de l'obligation au titre des prestations constituées et des actifs du régime découlant de modifications apportées aux hypothèses actuarielles et de l'expérience qui diverge des hypothèses

hypothèses actuarielles—meilleures estimations de la survenance d'événements à venir qui auront une incidence sur les coûts et les obligations en matière de retraite, y compris les facteurs économiques (taux d'intérêts, augmentation des salaires, etc.) et les facteurs démographiques (durée moyenne estimative du reste de la carrière active des employés)

obligation au titre des prestations constituées—valeur des prestations de retraite attribuée aux services rendus par les employés et les anciens employés jusqu'à la date des états financiers

prestations de retraite—revenu de retraite qui devrait être versé après la retraite à des employés et leurs bénéficiaires

régime à cotisations déterminées—type de régime de retraite dans lequel les cotisations de l'employeur sont fixes (elles représentent généralement un pourcentage de la rémunération); attribué à certaines personnes en particulier

régime à prestations déterminées—type de régime de retraite qui indique les prestations devant être reçues par des employés après la retraite ou la méthode (la formule) de détermination de ces prestations

régime à prestations déterminées conjoint—il s'agit d'un régime à prestations déterminées conclu entre le gouvernement et un autre répondant qui représente les employés qui présente les caractéristiques suivantes : a) les répondants collaborent en vue d'atteindre un objectif clairement défini, soit verser des prestations en contrepartie d'années de service de l'employé, b) les cotisations sont partagées entre les répondants, c) les répondants contrôlent conjointement les décisions relatives à l'administration, aux prestations et aux cotisations, et d) les risques associés au régime de retraite sont partagés entre les répondants

régime de retraite—toute entente par laquelle un programme est établi pour fournir un revenu de retraite et d'autres prestations ou avantages aux retraités; généralement, les régimes de retraite sont établis sous forme de caisse dans laquelle l'argent est versé par un employeur (et parfois un employé), au cours des années de travail d'un employé, qui servent aux versements de pensions ultérieurs aux employés retraités

régime interentreprises à prestations déterminées—il s'agit d'un régime à prestations déterminées auquel deux ou plusieurs gouvernements ou organismes gouvernementaux cotisent, généralement en vertu d'une loi ou d'une ou de conventions collectives, de telle sorte que les cotisations d'un répondant peuvent servir pour verser des prestations aux retraités de n'importe quel employeur participant

répondant—organisation qui décide de constituer et de financer un régime de retraite pour les

employés; ce sont généralement les employeurs ou les syndicats

revenus d'intérêts—calcul comptable qui représente le rendement prévu sur l'investissement dans les actifs du régime au cours de l'exercice, déduction faite des frais d'intérêts et compris dans la charge de retraite

Chapitre 4

Section

4.02 Le processus provincial de nomination dans le secteur public

1.0 Résumé

En Ontario, les nominations publiques sont coordonnées par le Secrétariat des nominations (le « Secrétariat »), qui a été créé pour administrer le mécanisme des nominations publiques et pour soutenir les ministères dans le cadre de ce mécanisme. Le Secrétariat publie de l'information sur son site Web au sujet du processus de nomination, des postes à pourvoir, de la façon de soumettre une demande et des nominations en cours au sein d'un organisme (y compris la durée du mandat, la rémunération et le poste).

Bien que la centralisation de l'administration du processus de nomination au sein du Secrétariat soit une bonne chose, cette centralisation (conjointement avec les ministères) n'a pas fait en sorte que les membres soient nommés dans des organismes, conseils et autres entités de la province de manière opportune et transparente. La nomination dans des délais opportuns de candidats qualifiés au sein des organismes, conseils et autres entités est importante pour assurer que ces organisations sont bien gérées et qu'elles réalisent leurs mandats. Chaque année, le gouvernement provincial fait environ 1 500 nominations publiques dans 184 organismes provinciaux et 360 autres entités. Notre examen du processus de nomination nous a permis de constater ce qui suit :

- **Retards importants dans le processus de nomination et de reconduction de mandat au cours des cinq dernières années.** Notre examen d'un échantillon de 1 400 nouvelles nominations au cours des cinq dernières années (2012 à 2016) a révélé qu'il avait fallu près de 16 mois en moyenne pour doter ces postes, et ce, malgré de fréquents contrôles et rapports sur les postes vacants existants et sur ceux qui le deviendront à la fin du mandat des titulaires actuels, dans plusieurs mois. En conséquence des retards dans 421 de ces nominations, 33 organismes provinciaux ne comptaient pas le nombre minimal de membres prescrit par la loi, et 163 autres entités n'avaient pas de représentants publics au sein de leurs conseils d'administration, comme l'exige la loi. Les 979 autres nominations au sein des organismes non visés par des exigences législatives minimales ont présenté des retards similaires, les nouvelles nominations nécessitant en moyenne 15 mois. Les opérations d'organismes régis par un conseil pourraient subir des répercussions si ces organismes fonctionnaient sous le nombre minimum de membres prévu dans la loi parce que, par exemple, le nombre de membres pourrait être insuffisant pour avoir un quorum lors des réunions, ou si la vacance de la présidence permanente demeure pendant une

période prolongée. Par ailleurs, notre examen de 2 039 reconductions de mandats au cours de cette même période de cinq ans a révélé que dans le cas de plus de 300 d'entre elles, les reconductions ont eu lieu en moyenne plus de deux mois après la fin du mandat des personnes, le délai le plus long ayant été de plus d'un an. En août 2016, 165 des 215 postes à pourvoir à l'échelle provinciale dataient de plus de six mois. De plus, la majorité des directeurs généraux et des personnes nommées (y compris les présidents de conseil) que nous avons sondés ont exprimé des préoccupations concernant la rapidité des nominations; près de 77 % des directeurs généraux, 54 % des présidents et 50 % des autres personnes nommées ont donné une note faible ou très faible en ce qui a trait aux délais du processus. Des directeurs généraux et présidents d'organismes ont fait valoir que les délais ont de graves conséquences sur les opérations, notamment lorsqu'il est difficile d'avoir quorum pour les réunions ou lorsque des membres en attente d'une reconduction de mandat ne peuvent pas participer aux décisions importantes. Ces délais créent également beaucoup d'incertitude parce que les organismes ne sont pas en mesure de planifier leurs réunions ou de mettre sur pied des sous-comités sans savoir quand les membres seront nommés.

- **Le manque de transparence du processus de sélection et d'approbation mine sa crédibilité.** Dans notre sondage portant sur les personnes nommées au sein des organismes (y compris les présidents) et les directeurs généraux, quelque 28 % des présidents, 21 % des autres personnes nommées et 54 % des directeurs généraux ont jugé que la transparence du processus de nomination était faible ou très faible. Ils ont fait valoir que les organismes et les candidats n'étaient pas bien informés de l'état d'avancement du processus de nomination et qu'ils devaient parfois attendre pendant des mois les approbations même lorsque les candidats étaient recommandés par les organismes. De plus, seulement 40 % des présidents ont vivement convenu qu'il y avait assez de consultations et de communication entre le ministère et leur organisation pour veiller à ce que les personnes nommées aient les compétences nécessaires pour combler les lacunes dans leurs conseils. La plupart des nominations sont recommandées au cabinet à des fins d'approbation par le ministre ou la première ministre, mais les nominations au sein de tribunaux d'arbitrage et d'organismes de réglementation doivent être recommandées par les présidents de ces organismes.
- **Les personnes nommées à des organismes non régis par un conseil demeurent en poste pendant plus longtemps que le mandat maximum permis par la directive du gouvernement.** En 2006, le gouvernement a statué que les personnes nommées à des organismes décisionnels et de réglementation (organismes non régis par un conseil) pouvaient demeurer en poste pendant une période maximum de 10 ans (par exemple les membres, le président), sauf en cas de circonstances exceptionnelles. En juillet 2016, 22 % de ces personnes nommées (soit 275 personnes) occupaient le même poste depuis plus de 10 ans. Il n'y a pas de durée maximale des mandats pour les organismes régis par un conseil et les organismes consultatifs. Les mandats d'une durée plus longue que le maximum devaient être l'exception et ne devaient être autorisés que dans l'intérêt public, comme dans le cas d'une personne demeurant en poste pour agir comme mentor et donner de la formation aux nouveaux membres ou dans le cas où il est difficile de trouver un remplaçant dans une région. Bien qu'il n'existe pas de mandat maximal dans leur cas, 41 personnes nommées à des organismes régis par un conseil, 47 nommées à

des organismes consultatifs et 44 nommées à d'autres organismes sont en poste depuis plus de 10 ans.

- **Les personnes nommées sont en mesure de demeurer en poste au sein de certains organismes après la fin de leur mandat.** Les lois habilitantes de 42 organismes autorisent les personnes nommées à continuer d'assumer leurs fonctions jusqu'à la reconduction de leur mandat ou jusqu'à ce qu'un remplaçant soit trouvé. Dans le cas des 501 autres organismes, les postes deviennent vacants à l'expiration du mandat du membre, même s'il n'y a pas encore eu de nouvelle nomination ou de reconduction de mandat. Ce délai avant la nomination ou la reconduction peut avoir des répercussions sur le fonctionnement de l'organisme, comme l'impossibilité d'obtenir quorum pour la prise de décisions. Seulement cinq des 77 organismes régis par un conseil ont des lois habilitantes autorisant les personnes nommées à demeurer en poste au terme de leur mandat.
- **50 % ou plus des mandats expirent au cours d'une même année.** Dans 208 organismes, 50 % ou plus des mandats de personnes nommées se terminent au cours d'une même année. Cette situation exerce une pression excessive sur le processus pour trouver les bons remplaçants ou pour reconduire les mandats dans des délais opportuns.
- **Il faut améliorer le processus pour faire en sorte que les candidats qualifiés soient attirés par les organismes provinciaux et autres entités provinciales.** Lorsque nous avons examiné les demandes de nominations publiques, nous avons constaté que relativement peu de demandeurs sont intéressés à des postes au sein d'organismes dans le Nord de l'Ontario. En août 2016, 30 organismes ayant au moins un poste à pourvoir avaient reçu moins de 10 demandes chacun; 22 de ces demandes étaient dans le Nord de l'Ontario. En revanche, d'autres organismes comptent un nombre important de demandeurs dans leurs dossiers, mais leurs postes demeurent tout de même vacants pendant de longues périodes. Par exemple, le Conseil des citoyens (un organisme consultatif permettant aux citoyens de se prononcer sur les politiques et les priorités des programmes de médicaments de l'Ontario) a reçu 300 demandes au cours des trois dernières années, pourtant un de ses sept postes à pourvoir est vacant depuis avril 2012. Les présidents ayant répondu à notre sondage ont indiqué que les ministères et les organismes ne se consultent pas suffisamment les uns les autres pour s'assurer que les personnes nommées ont les compétences nécessaires pour combler les lacunes au sein de leur organisme.
- **La formation donnée par le Secrétariat des nominations a été généralement bien accueillie par les personnes nommées.** Depuis 2015, les personnes nommées doivent suivre une formation donnée par le Secrétariat. Les personnes nommées à des organismes régis par un conseil doivent participer à une séance de formation en classe, et toutes les personnes nouvellement nommées et les personnes dont le mandat est reconduit doivent participer à une séance de formation en ligne. Notre sondage a révélé que les personnes nommées étaient généralement satisfaites de la formation, mais 40 % ont demandé plus de renseignements sur les attentes à l'égard de leur poste. Par ailleurs, 90 % des répondants ont indiqué avoir reçu de leur organisme de la formation plus ciblée concernant l'organisme.
- **La rémunération ne respecte pas la Directive concernant les organismes et les nominations.** Près du quart des personnes nommées à des organismes régis par un conseil ou consultatifs sont rémunérées selon des tarifs journaliers plus élevés que ce que prévoit la Directive. La différence entre les tarifs prévus dans la Directive et les tarifs réellement versés peut s'élever à 800 $ pour

une personne nommée. Les tarifs plus élevés sont approuvés séparément par décret.

Le présent rapport contient six recommandations comportant 14 mesures pour donner suite aux constatations de notre vérification.

RÉPONSE GÉNÉRALE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Bien que l'Ontario dispose d'un mécanisme des nominations publiques bien élaboré qui a été utilisé comme modèle pour des mécanismes similaires dans d'autres administrations, le mécanisme de l'Ontario pourrait encore être amélioré et modernisé. La contribution et les recommandations de la vérificatrice générale aideront l'Ontario à rehausser la transparence et l'efficacité du mécanisme des nominations publiques de l'Ontario et aident à faire du mécanisme des nominations publiques de l'Ontario un mécanisme international de référence.

2.0 Contexte

2.1 Qu'est-ce qu'une nomination publique?

Les nominations publiques sont des nominations faites par le gouvernement à des postes au sein d'entités publiques (p. ex. nomination au conseil d'une entité). Une entité publique est une organisation ayant été créée par le gouvernement pour fournir des services publics, gérer ces services ou formuler des conseils à leur égard. Bien qu'elles aient été créées par le gouvernement, les entités publiques fonctionnent généralement de manière indépendante, à divers degrés. Les personnes nommées ont une obligation de diligence, ce qui signifie qu'elles doivent agir de manière honnête, de bonne foi et dans le meilleur intérêt de l'entité publique.

Il existe trois façons de faire une nomination :

- prérogative de la première ministre : nomination par décret en conseil sur recommandation de la première ministre;
- prérogative du ministre : nomination par décret en conseil sur recommandation d'un ministre;
- lettre ministérielle : si la loi habilitante de l'organisme le permet, le ministre nomme des membres au moyen d'une lettre.

Les nominations par décret sont approuvées officiellement par le lieutenant-gouverneur. Dans certains cas, la loi habilitante de l'organisme précise si les nominations doivent être recommandées par la première ministre ou par le ministre responsable. Cependant, dans la plupart des cas, la nomination est à la discrétion du gouvernement.

En juillet 2016, un total de 3 647 personnes avaient été nommées (voir la **figure 1**).

2.2 Dans quels types d'organismes siègent les personnes nommées?

En juillet 2016, les personnes nommées en Ontario siégeaient au sein de 544 organismes différents, dont le tiers environ (184) sont des « organismes provinciaux ». Les deux autres tiers (360) sont d'« autres entités ».

Un organisme provincial est une organisation qui rend compte à un ministre relativement à l'exécution de son mandat, et la plupart des nominations à un tel organisme sont faites par le gouvernement provincial (p. ex. Metrolinx, Infrastructure Ontario, Commission des relations de travail de l'Ontario et Commission de la location immobilière).

Figure 1 : Nomination selon le type, juillet 2016

Source des données : Secrétariat des nominations

Nominations par :	Nbre de nominations
Prérogative de la première ministre	358
Prérogative du ministre	2 772
Lettre ministérielle	517
Total	**3 647**

En revanche, les « autres entités » ne sont pas visées par les exigences en matière financière et administrative fixées par le Conseil de gestion du gouvernement pour les organismes provinciaux. Elles demeurent des entités publiques parce que le gouvernement y fait au moins une nomination. On peut penser, par exemple, aux conseils des gouverneurs des universités, aux commissions de services policiers et aux conseils des bureaux de santé publique.

Comme le montre la **figure 2**, les organismes provinciaux sont divisés entre les organismes régis par un conseil, les organismes non régis par un conseil et les organismes consultatifs. En résumé :

- Les organismes régis par un conseil peuvent prendre des décisions opérationnelles par le biais du conseil d'administration les régissant. Ils ont les pouvoirs financiers et opérationnels nécessaires pour exercer des activités et mener des opérations visant à soutenir le mandat de l'organisme.
- Les organismes non régis par un conseil ne sont pas autorisés à prendre leurs propres décisions opérationnelles et dépendent de leur ministère responsable pour le soutien opérationnel.
- La seule raison d'être des organismes consultatifs est de formuler des conseils et des recommandations à l'intention d'un ministre ou de la première ministre (p. ex. Conseil consultatif des normes d'accessibilité, Comité d'évaluation des médicaments, Comité consultatif sur les médicaments pour le bétail et Office des affaires des victimes d'actes criminels).

Figure 2 : Organismes au sein desquels des personnes sont nommées, juillet 2016

Source des données : Secrétariat des nominations et site Web des directives MyOPS

	Nbre d'entités	Nbre de nominations
Organismes provinciaux		
I. Régis par un conseil		
Services opérationnels*	37	324
Entreprises opérationnelles*	30	284
Fiducie*	6	39
De réglementation*	4	41
Total partiel	**77**	**688**
II. Non régis par un conseil		
Décisionnels*	34	1159
De réglementation*	13	89
Total partiel	**47**	**1 248**
III. Organismes consultatifs	60	497
Total partiel des organismes provinciaux	**184**	**2 433**
Autres entités		
IV. Autres entités	360	1 214
Total	**544**	**3 647**

* Cette subdivision des organismes provinciaux est décrite à la **figure 3**.

La **figure 3** décrit les autres subdivisions des organismes régis par un conseil et des organismes non régis par un conseil.

L'**annexe 1** fournit une ventilation des 3 647 personnes nommées par la province (en juillet 2016), selon le ministère et le type d'entité.

Aux fins du présent rapport, on entend par organismes ou organisations, l'ensemble des organismes provinciaux et autres entités provinciales, à moins d'indications contraires.

2.3 Quels types de postes sont dotés par des personnes nommées?

Les types de postes varient d'un organisme à un autre. Ils comprennent les postes de présidents, de vice-présidents et de membres dans toutes les organisations; ainsi que de présidents et chefs de la direction dans 12 organismes provinciaux (p. ex. Cybersanté, Agence ontarienne des eaux et Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail).

La plupart des postes sont à temps partiel et comportent la participation à des réunions périodiques, selon le mandat de l'organisation. Certaines nominations sont à temps plein. Il s'agit essentiellement de personnes nommées à des organismes

Figure 3 : Autres subdivisions des organismes régis et non régis par un conseil

Source des données : Secrétariat des nominations

	Fonction principale	Exemples
I. Organismes régis par un conseil		
Services opérationnels	Offrent des biens ou services au public (habituellement sans frais ou à des frais minimes)	• Action Cancer Ontario • Office de la qualité et de la responsabilité en éducation • Cybersanté Ontario • Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Entreprises opérationnelles	Vendent des biens ou des services au public de façon commerciale (peuvent être en concurrence avec le secteur privé).	• Régie des alcools de l'Ontario • Metrolinx • Commission des parcs du Niagara • Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Fiducies	Administrent des fonds ou d'autres actifs pour le compte de bénéficiaires désignés en vertu d'une loi.	• Commission de protection financière des producteurs de céréales • Commission de protection financière des éleveurs de bétail • Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario • Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
Organismes de réglementation	Prennent des décisions indépendantes (comprenant des inspections, des enquêtes, des poursuites, des agréments, la délivrance de licences et la tarification) qui limitent ou appuient la conduite, la pratique, les obligations, les droits et les responsabilités d'un particulier, d'une entreprise ou d'une personne morale.	• Commission des alcools et des jeux de l'Ontario • Commission des services financiers de l'Ontario • Commission de l'énergie de l'Ontario • Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
II. Organismes non régis par un conseil		
Organismes décisionnels	Rendent des décisions quasi judiciaires et règlent les différends concernant les obligations, les droits et les responsabilités de particuliers, d'entreprises ou de personnes morales en conformité avec les politiques, les règlements et les lois et entendent les appels relativement à ces décisions.	• Commission d'étude des soins aux animaux • Tribunal des droits de la personne de l'Ontario • Commission des relations de travail de l'Ontario • Commission des affaires municipales de l'Ontario
Organismes de réglementation	Prennent des décisions indépendantes (comprenant des inspections, des enquêtes, des poursuites, des agréments, la délivrance de licences et la tarification) qui limitent ou appuient la conduite, la pratique, les obligations, les droits et les responsabilités d'un particulier, d'une entreprise ou d'une personne morale.	• Commission de révision de la publicité • Commission d'évaluation des matériaux de construction • Commission ontarienne des droits de la personne • Commission de la fonction publique

	Fonction principale	Exemples
III. Organismes consultatifs		
Organismes consultatifs	Fournissent de l'information et des conseils à l'appui de l'élaboration des programmes.	• Conseil consultatif des normes d'accessibilité • Comité consultatif sur les médicaments pour le bétail • Comité d'évaluation des médicaments • Office des affaires des victimes d'actes criminels
IV. Autres		
Autres entités	Ne correspondent à aucune des catégories susmentionnées. Il s'agit d'organisations qui ne sont pas visées par les exigences financières et administratives imposées par le Conseil de gestion du gouvernement, mais auxquelles le gouvernement fait au moins une nomination.	• Conseils des universités • Conseils des collèges • commissions des services policiers • Équipes d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium de l'Ontario

consultatifs qui sont rémunérés selon les échelles salariales de la fonction publique de l'Ontario. Les besoins de l'organisation déterminent si le poste est doté à temps plein ou non.

Nous avons constaté que le fondement de la détermination du nombre de nominations varie selon l'organisme. Certains organismes préciseront (dans leur loi habilitante) le nombre minimum de nominations, alors que d'autres en préciseront le maximum. Lorsque le nombre minimum est précisé, il incombe au ministre de décider ce que devrait être le nombre optimal de nominations. Les systèmes de surveillance du ministère signaleront les cas où le nombre de nominations devient inférieur au minimum requis ou déterminé par le ministre.

2.4 Pourquoi les nominations publiques sont-elles importantes?

Les personnes nommées exercent des responsabilités particulières au titre de la prestation et de la gestion des services publics, ainsi que de la formulation de conseils à leur égard, pour le gouvernement de l'Ontario. Elles peuvent, par exemple, siéger au conseil d'administration d'organismes comme Ontario Power Generation, qui génère près de la moitié de l'électricité de l'Ontario, ou d'organismes de réglementation comme la Commission de l'énergie de l'Ontario, qui supervise les prix en matière énergétique. Elles tranchent les appels des accidentés du travail au sein du Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle ou statuent sur les indemnités versées aux victimes de crimes violents en siégeant à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Comme ces organisations ont une grande incidence sur les citoyens de l'Ontario, il est très important que les personnes nommées soient compétentes, que les nominations soient faites dans des délais opportuns et que les candidats soient sélectionnés dans le cadre d'un processus ouvert et transparent. Les lacunes ou les retards du processus de nomination peuvent causer de graves problèmes de gouvernance, notamment lorsque le nombre de membres est insuffisant pour avoir quorum lors des réunions (dans le cas des organismes régis par un conseil) ou lorsqu'il est impossible de fixer des dates d'audiences en fonction des ressources (dans le cas des organismes consultatifs). Par ailleurs, si le processus de nomination semble laborieux, les personnes compétentes pourraient décider de ne pas participer à l'administration publique. Les personnes compétentes pourraient également décider de ne pas renouveler leur mandat, si elles ont été soumises à un processus de nomination frustrant.

2.5 Comment fonctionne le processus de nomination?

La Directive concernant les organismes et les nominations (publiée en 2015) établit les politiques et les procédures relatives aux nominations. Ces politiques et procédures visent à assurer que les personnes les mieux qualifiées manifestant le plus haut niveau d'intégrité personnelle et professionnelle siègent au sein des organismes, des conseils et des commissions de la province. La partie 3 de la Directive décrit les critères relatifs au traitement équitable et à la rémunération des personnes nommées qui doivent rendre des comptes à un ministre du gouvernement de l'Ontario.

Le processus pour les nouvelles nominations ou les reconductions est présenté dans les sous-sections suivantes. En faisant enquête sur le processus de nomination dans d'autres administrations canadiennes, nous avons constaté que les processus sont assez semblables à l'échelle du Canada. Consultez l'**annexe 2** pour une comparaison détaillée.

2.5.1 Nouvelles nominations

La **figure 4** donne un aperçu du processus pour les nouvelles nominations.

Étape 1 : Recensement et annonce des postes à pourvoir

Le Secrétariat des nominations (le « Secrétariat ») assure la coordination et l'administration du processus de nomination. Il fournit des conseils et du soutien aux ministères et met en œuvre les politiques et directives relatives aux personnes nommées. Le Secrétariat compte sept membres du personnel et relève du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il tient un site Web qui contient le répertoire des postes visés par une nomination, ce qui permet de déterminer les postes à pourvoir. Tous les deux mois, il soumet un rapport aux ministères sur les postes à pourvoir et sur les postes qui seront vacants au cours des six prochains mois.

Figure 4 : Processus de nomination

Source des données : Secrétariat des nominations

Les postes à pourvoir sont recensés et annoncés par les ministères et le Secrétariat des nominations.

↓

Les personnes qui le souhaitent soumettent une demande de nomination en ligne ou par la poste.

↓

Les candidats sont répertoriés, vérifiés, présélectionnés et interviewés par les ministères ou les organismes.

↓

Les candidats sont choisis par le cabinet du ministre ou de la première ministre et les fomalités d'approbation sont préparées.

Il incombe également aux ministères et aux organismes d'assurer la surveillance de leurs postes à pourvoir. Plus spécifiquement, en vertu de la Directive concernant les organismes et les nominations, les ministres et les sous-ministres doivent agir, en coopération avec le Secrétariat, comme personnes-ressources principales pour les nominations au sein de leur portefeuille.

Dans tous les cabinets de ministres, des membres du personnel sont affectés aux nominations. Selon la taille du ministère et le nombre de nominations, certains ministères peuvent être dotés d'une unité réservée pour les nominations (p. ex. Procureur général, Santé et des Soins de longue durée et Travail). Le personnel ministériel assure normalement le soutien relatif au processus de nomination pour le cabinet du ministre. Il s'occupera, par exemple, de surveiller les postes à pourvoir et les dates d'expiration, d'informer le cabinet du ministre et de préparer les annonces, et il aidera pour le recrutement.

Les postes à pourvoir sont annoncés sur le site Web du Secrétariat. Il s'agit habituellement de postes de présidents vacants et de nominations à temps plein, mais il peut également s'agir

occasionnellement d'autres nominations à temps partiel annoncées par le ministère.

Étape 2 : Présentation d'une demande de nomination par les personnes intéressées

Tout membre du public peut soumettre une demande en ligne sur le site Web, par courriel ou par télécopieur. Le Secrétariat transmet une copie de la demande au ministère pertinent et conserve la demande dans ses dossiers pendant trois ans.

Les ministères et organismes doivent étudier les demandes pour déterminer si les candidats ont les aptitudes nécessaires pour siéger au sein de leurs organismes, et certains organismes ont établi des critères d'admissibilité devant être réunis. Le Comité consultatif du Tuteur et curateur public sur les placements, par exemple, exige que ses membres aient au moins 10 ans d'expérience en gestion de placements, gestion de fonds institutionnels ou dans le secteur des services financiers.

Étape 3 : Recensement, vérification, présélection et entrevue des candidats

Pour la plupart des nominations, il incombe principalement au cabinet du ministre de déterminer les détails du processus de recrutement en vue des nominations, de recenser et de vérifier les candidats afin d'assurer qu'ils ont les compétences nécessaires pour la nomination. Selon la nomination, le cabinet du ministre ou le cabinet de la première ministre interviewe les candidats. Les comités des entrevues sont généralement composés de représentants du cabinet de la première ministre, du ministre, du sous-ministre adjoint (ou du sous-ministre) et, dans certains cas, du président en poste d'un tribunal, organisme ou conseil comparable, ou, dans la mesure du possible, du président sortant. Les entrevues sont obligatoires pour tous les postes de présidents exécutifs ou de présidents.

Le cabinet du ministre collabore normalement avec les présidents d'organisme à toutes ces étapes du processus.

Le niveau de participation du ministre varie d'un ministère à un autre. Dans les ministères qui doivent procéder à un grand nombre de nominations, comme le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le personnel ministériel participe au soutien du processus de sélection et à la recommandation des personnes nommées. Dans les ministères qui procèdent à un moins grand nombre de nominations, le cabinet du ministre participe plus activement au processus de sélection, notamment à l'entrevue des candidats.

Conformément à la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*, les organismes consultatifs appliquent un processus légèrement différent : le président exécutif ou le président de l'organisme (non le cabinet du ministre) recense, vérifie, présélectionne et interviewe les candidats, puis transmet la liste des candidats recommandés au ministre, aux fins de commentaires et d'approbation finale.

Étape 4 : Choix des candidats et préparation des formalités d'approbation

Si le cabinet de la première ministre/le cabinet du ministre/le président de l'organisme consultatif est convaincu, suite à l'entrevue, que le candidat devrait être nommé (et suite aux vérifications de sécurité et aux examens des documents), les formalités d'approbation sont préparées. Divers processus relatifs à ces formalités s'appliquent selon le type de nomination (comme mentionné précédemment à la **section 2.1**).

Prérogative de la première ministre et d'un ministre

Dans le cas d'une nomination par décret sur recommandation de la première ministre, le Secrétariat prépare le décret, que la première ministre signe.

Dans le cas d'une nomination par décret sur recommandation d'un ministre, le personnel ministériel prépare le décret, que le ministre signe.

Techniquement, les décrets sont des décisions du Conseil exécutif (Cabinet) qui prend la forme d'un « avis » au lieutenant-gouverneur. Ainsi, une fois

que le décret est signé par le ministre, le Secrétariat l'examine, avec les autres documents de nomination, et transmet le décret au Cabinet. Il collabore ensuite avec le cabinet de la première ministre pour prévoir du temps lors des réunions du Cabinet pour discuter de la nomination et l'approuver.

Si le mandat de la nomination est de plus d'un an, un autre processus s'inscrit entre l'approbation par le Cabinet et la signature du décret par le lieutenant-gouverneur. En effet, le cabinet du ministre/le ministère informe le candidat de l'approbation en lui expliquant que la nomination est assujettie à l'examen du Comité permanent des organismes gouvernementaux (le Comité). Le Secrétariat envoie l'information sur le candidat au Comité.

Le Comité doit décider dans une période de 14 jours s'il procédera ou non à l'examen du candidat. Un sous-comité composé de membres de chacun des partis politiques et du président sélectionne les candidats devant faire l'objet d'un examen. Au cours des cinq dernières années (2011 à 2015), le Comité a procédé à l'examen de 125 sur 2 014 candidats nommés par décret, soit environ 6 %.

S'il décide d'examiner un candidat, le Comité dispose de 30 jours pour procéder à l'examen (au besoin, le Comité peut prolonger cette période avec le consentement unanime de ses membres). Le candidat est convoqué à une audience, puis les membres du Comité passent au vote. Lors de l'audience, les membres du Comité peuvent questionner le candidat sur ses qualifications et exprimer publiquement leur opinion au sujet de la nomination. Même s'il vote contre la nomination, le Comité n'a pas de droit de veto lui permettant de la bloquer.

Lorsque le Comité a renoncé à l'examen ou qu'il a terminé celui-ci, ou lorsque le délai de 30 jours est écoulé, le lieutenant-gouverneur signe le décret. Cette signature marque la fin du processus de nomination (prérogative) par décret sur recommandation de la première ministre ou d'un ministre.

Nominations par lettre ministérielle

Lorsqu'une nomination est faite par lettre ministérielle, le personnel du ministère prépare la lettre, que le ministre signe. Aucune approbation du cabinet n'est requise. La signature de la lettre marque la fin du processus de nomination. Une fois que le Secrétariat des nominations a reçu la lettre finale, il affiche publiquement les noms des personnes nommées sur son site Web.

2.5.2 Reconduction de mandat

Le processus de reconduction d'un mandat est le même que celui s'appliquant aux nouvelles nominations, à l'exception de ce qui suit :

- À l'étape 1, lorsque le poste à pourvoir est recensé (grâce à la surveillance des dates d'expiration exercée par le Secrétariat et le personnel ministériel), le poste n'est pas annoncé. Il n'y a pas d'étape 2 (présentation d'une demande de nomination par les candidats) ni d'étape 3 (recensement, vérification, présélection et entrevues des candidats).
- Une fois qu'un poste à pourvoir est recensé, l'étape 4 (préparation des formalités d'approbation) est enclenchée (c'est-à-dire que le décret ou la lettre ministérielle est préparé aux fins de signature).
- Comme les reconductions de mandat ne sont pas assujetties à un examen du Comité, dès que les approbations sont obtenues, la nomination est reconduite.

2.6 Quelle formation est fournie aux personnes nommées?

Jusqu'en 2015, le Secrétariat ne disposait pas d'un programme de formation pour les personnes nommées et se fiait aux organismes pour fournir la formation nécessaire. En 2015, le Secrétariat a lancé un programme de formation et d'orientation pour les personnes nouvellement nommées.

Les personnes nommées à des organismes régis par un conseil doivent assister à une séance de formation en classe d'une journée complète et suivre une formation en ligne. La formation en ligne porte sur des sujets de gouvernance générale et sur les rôles des personnes nommées.

Toutes les autres personnes nommées sont seulement tenues de suivre une formation en ligne.

Le site Web du Secrétariat renferme également des liens vers des outils de gouvernance génériques pour les organismes provinciaux, ce qui comprend des descriptions des titres de postes précisant le but du poste, les principales fonctions et les qualifications requises.

Les cours et le matériel de formation ont été préparés de sorte à permettre aux personnes nouvellement nommées de bien comprendre leurs rôles, à fournir un accès rapide à de l'information et des conseils en matière de gouvernance, à fournir de la formation uniforme à l'ensemble des personnes nommées, à sensibiliser celles-ci aux attentes et responsabilités en matière de gouvernance et redditionnelles et à accroître la communication entre les organismes et les ministères.

2.7 Les personnes nommées sont-elles rémunérées?

Comme mentionné à la **section 2.3**, la plupart des nominations sont à temps partiel et les nominations à temps plein se limitent en grande partie aux tribunaux d'arbitrage et aux organismes de réglementation.

Les personnes nommées à temps plein sont rémunérées pour leurs services suivant les échelles salariales de la fonction publique de l'Ontario.

Les personnes nommées à temps partiel peuvent agir à titre de bénévoles non rémunérés ou être rémunérées selon la nature des services qu'ils fournissent. Cette rémunération peut prendre la forme d'indemnités journalières et de remboursement des dépenses. Les taux de rémunération sont établis dans la Directive concernant les organismes et les nominations, mais, dans certains cas, ils sont établis par décret (approuvés par le lieutenant-gouverneur), selon l'organisme.

Comme la nomination comporte un élément de service public, la rémunération touchée par les personnes nommées peut être inférieure à celle versée pour le même type de travail dans le secteur privé.

La **figure 5** indique le nombre de personnes nommées recevant divers types de rémunération, selon le type d'entité.

Figure 5 : Nombre de personnes nommées touchant différents types de rémunérations, selon le type d'organisme

Source des données : Secrétariat des nominations

	Organismes régis par un conseil				Organismes non régis par un conseil				
Type de rémunération	Services opérationnels	Entreprises opérationnelles	Fiducie	Organisme de réglementation	Organismes décisionnels	Organismes de réglementation	Organismes consultatifs	Autres	Total
Tarif journalier	210	137	32	14	889	67	224	294	**1 867**
Dépenses	81	70					232	224	**607**
Néant[1]	20	12	1		64	2	7	223	**329**
Échelles salariales de la FPO[2]	13	35	3	1	205	19	26	18	**320**
Autre[3]		30	3	26	1	1	8	455	**524**
Total	**324**	**284**	**39**	**41**	**1 159**	**89**	**497**	**1 214**	**3 647**

1. Aucun paiement n'est versé, et le travail est effectué à titre bénévole.
2. Les personnes nommées sont rémunérées conformément aux échelles salariales de la fonction publique de l'Ontario.
3. La rémunération est versée par une autre entité telle qu'un conseil municipal.

3.0 Éléments examinés

Notre examen visait à déterminer si des systèmes et des procédures efficaces étaient en place pour assurer que :

- l'information pertinente est rendue publique concernant le processus de nomination afin de favoriser l'accessibilité et la transparence;
- les postes vacants sont dotés dans des délais opportuns;
- les personnes ayant les compétences nécessaires sont jumelées aux postes à pourvoir;
- les personnes nommées reçoivent la formation et l'orientation nécessaires;
- les mandats ne dépassent pas les limites fixées;
- La rémunération s'inscrit dans les niveaux approuvés.

Nous avons discuté et convenu de l'objectif et de l'étendue de notre examen avec la haute direction du Secrétariat des nominations.

Notre travail a été effectué principalement par l'entremise du Secrétariat des nominations, entre février et août 2016. Nous avons également rencontré huit ministères provinciaux représentant environ 77 % des nominations, ainsi que le greffier du Comité permanent des organismes gouvernementaux, afin de comprendre leurs rôles dans le processus de nomination et de recueillir leurs commentaires à cet égard.

Nous avons envoyé un sondage aux chefs de direction/directeurs généraux (les chefs de la direction dirigent les cadres supérieurs des organisations; ce rôle s'apparente à celui d'un chef de la direction; ils sont désignés ainsi dans l'ensemble du document) de l'ensemble des organismes provinciaux afin de connaître leurs points de vue sur le processus de nomination et sur son incidence sur le fonctionnement de leur organisme. Nous avons également sondé les présidents de tous les organismes provinciaux et un échantillon de personnes nommées, afin de connaître leurs points de vue et leur expérience en ce qui a trait au processus de nomination. Nous avons reçu de la rétroaction de 65 des 100 chefs de direction sondés (taux de réponse de 65 %), ainsi que de 1 034 des 1 750 présidents et autres personnes nommées (taux de réponse de 59 %). Les réponses provenaient de 410 des 544 organismes provinciaux et entités provinciales.

Nous avons aussi fait enquête sur le processus de nomination et les pratiques exemplaires dans d'autres provinces canadiennes et au gouvernement fédéral.

Nous nous sommes assurés que la Division de la vérification interne de l'Ontario n'a pas entrepris de travaux dans ce domaine.

4.0 Principales observations et recommandations

4.1 Retards importants dans le processus de nomination et de reconduction de mandat au cours des cinq dernières années

Les personnes nommées fournissent un vaste éventail de services importants, ce qui comprend la surveillance des services de police et de santé, le règlement des conflits de travail et la détermination de l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Compte tenu de l'importance des services publics rendus par ces personnes nommées dans des secteurs essentiels, il est crucial que les nominations et les reconductions de mandats se fassent de manière opportune et efficiente.

Les retards peuvent nuire au fonctionnement des organismes provinciaux. Prenons l'exemple du président du comité des finances et de la vérification d'un organisme qui ne peut pas assister aux réunions parce qu'il est en attente de la reconduction de son mandat. Il est donc impossible pour le comité de prendre des décisions financières importantes et pressantes. Ou alors l'exemple d'une audience inscrite au rôle relativement à une plainte de congédiement injuste d'un employé qui

doit être reportée parce que l'organisme attend la nomination du nombre suffisant de membres pour avoir quorum. Dans le cas des autres entités, si la province nomme au moins un membre aux conseils comme l'exige la loi, le fait de ne pas compter le nombre de personnes nommées dans ces conseils signifie que l'intérêt public n'est peut-être pas bien représenté contrairement à ce que la loi exige.

Le Secrétariat des nominations surveille et signale les postes à pourvoir immédiatement ou au cours des six prochains mois avant la date d'expiration des mandats. Tous les deux mois, cette information est communiquée aux ministères responsables pour qu'ils puissent lancer le processus de reconduction des mandats des membres en poste ou de nomination de nouveaux membres.

Notre examen d'un échantillon de 1 400 nouvelles nominations (représentant 53 % du nombre total de nouvelles nominations) faites au cours des cinq dernières années a révélé l'existence de retards considérables dans la nomination des nouveaux membres dans différents organismes, malgré la surveillance fréquente et le signalement de postes à pourvoir immédiatement ou à court terme plusieurs mois avant la date d'expiration des mandats. Nous nous sommes penchés sur l'ensemble des 421 nominations nécessaires pour pourvoir les postes vacants dans 196 organismes provinciaux et autres entités. De ce nombre, 33 étaient des organismes provinciaux pour lesquels le nombre de personnes nommées serait inférieur au nombre minimum prévu par la loi, si le poste n'était pas doté rapidement (c'est-à-dire que ces organismes fonctionneraient sans avoir le nombre minimum de personnes nommées requis jusqu'à ce que les postes soient pourvus) et 163 étaient d'autres entités n'atteignant pas leur représentation provinciale exigée. De plus, nous avons tenu compte des 979 autres nouvelles nominations visant à remplacer des membres sortants dont les mandats étaient expirés. Les retards dans ces nominations peuvent avoir une incidence négative sur les opérations des organismes.

Nous avons constaté qu'il avait fallu, en moyenne, près de 16 mois pour doter les 421 postes vacants, ce qui a fait en sorte que le nombre de personnes nommées était inférieur au nombre minimum requis par la loi. Les **figures 6a** et **6b** montrent le temps qu'il a fallu pour pourvoir les 421 postes vacants au sein d'organismes tenus d'avoir un nombre minimum de membres, au cours des cinq dernières années, ainsi qu'une liste des organismes auxquels il a fallu plus d'un an pour doter des postes vacants.

Le Secrétariat ne contrôle pas le temps nécessaire pour les nouvelles nominations lorsque celles-ci visent à pourvoir des postes au-delà du minimum requis. Afin d'obtenir une estimation du temps qu'il a fallu pour doter les postes dans le cas de notre échantillon de 979 nouvelles nominations, nous avons calculé l'intervalle entre la date de fin de mandat des personnes nommées sortantes et la date de début des nouvelles personnes nommées dans le même organisme. Nous avons établi une moyenne de 15 mois, ce qui est similaire au retard de 16 mois dans les nominations requises pour satisfaire au nombre minimal de membres exigé par la loi. Le Secrétariat a expliqué que différents motifs pouvaient justifier cet intervalle (p. ex. le recrutement peut ne pas commencer tout de suite après la date d'expiration du membre sortant ou l'organisme a décidé de reporter le recrutement d'un nouveau membre). Cependant, il n'assure pas le suivi des renseignements qui lui permettraient de connaître avec exactitude les raisons de cet écart. Nous avons également constaté que le temps requis pour faire les nouvelles nominations au sein des organismes régis par un conseil était d'environ 16 mois, ce qui est légèrement plus élevé que la moyenne de 15 mois.

De plus, nous avons recensé plusieurs cas de reconduction tardive de mandats en Ontario au cours des cinq dernières années. Plus précisément, dans notre échantillon de 2 039 reconductions de mandats (représentant environ 40 % des reconductions effectuées), 323 ont eu lieu de manière tardive — le retard était en moyenne de deux mois

Figure 6a : Temps requis pour pourvoir des postes vacants de manière à avoir le nombre minimum de membres prévu par la loi, au cours des cinq dernières années (2012 à 2016)

Source des données : Secrétariat des nominations

Temps requis pour pourvoir des postes vacants	Nbre de postes à pourvoir selon le type d'organisme				Nbre de postes	
	Organismes régis par un conseil	Organismes non régis par un conseil	Organismes consultatifs	Autres	Nbre	%
Moins de 3 mois	11	3	0	51	65	16
De 3 à 6 mois	15	2	1	53	71	17
De 6 à 9 mois	4	1	4	31	40	10
De 9 à 12 mois	5	2	5	27	39	9
De 1 à 2 années	17	3	2	85	107	25
De 2 à 3 années	5	0	3	52	60	14
Plus de 3 années	1	0	1	37	39	9
Total	**58**	**11**	**16**	**336**	**421**	**100**

Figure 6b : Organismes auxquels il a fallu plus d'un an pour pourvoir les postes vacants afin de se conformer au nombre minimum de membres prévu par la loi

Source des données : Secrétariat des nominations

Listes des organismes provinciaux et entités provinciales	Nbre de postes	Type d'organisme
Postes ayant pris trois ans à pourvoir		
Aide juridique Ontario	1 membre	régi par un conseil
Conseil des citoyens	1 membre	consultatif
Conseil de gestion du district de Nipissing Est	1 membre	Autre
Équipes d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium de l'Ontario (12 équipes)	34 membres	Autre
Commission des services policiers (2)	2 membres	Autre
Postes ayant pris deux ans, mais moins de trois ans, à pourvoir		
Conseil des nominations de l'Ordre des métiers de l'Ontario	1 membre	régi par un conseil
Conseil des arts de la province de l'Ontario	1 membre	régi par un conseil
Administration des écoles provinciales	1 vice-président	régi par un conseil
Musée royal de l'Ontario	2 membres	régi par un conseil
Conseil des citoyens	3 members	consultatif
Conseil d'administration de l'Université Algoma	1 membre	Autre
Équipes d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium de l'Ontario (14 équipes)	42 membres	Autre
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)	1 membre	Autre
Conseil d'évaluation des juges de paix	1 membre	Autre
Fondation du droit de l'Ontario	1 membre	Autre
Commission de services policiers (5)	5 membres	Autre
Conseil d'administration de l'Université de Waterloo	1 membre	Autre

Listes des organismes provinciaux et entités provinciales	N[bre] de postes	Type d'organisme
Postes ayant pris plus d'un an, mais moins de deux ans, à pourvoir		
Action Cancer Ontario	1 président	régi par un conseil
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre	1 vice-président	régi par un conseil
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)	1 membre	régi par un conseil
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario	3 membres	régi par un conseil
Conseil des arts de la province de l'Ontario	6 membres	régi par un conseil
Administration des écoles provinciales	1 membre	régi par un conseil
Musée royal de l'Ontario	4 membres	régi par un conseil
Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario (5 tribunaux)	1 président exécutif	non régi par un conseil
Commission de l'escarpement du Niagara	1 membre	non régi par un conseil
Commission d'arbitrage de la police de l'Ontario	1 membre	non régi par un conseil
Conseil des citoyens	2 membres	Consultatif
Musée des beaux-arts de l'Ontario	3 membres	Autre
Conseil de gestion (2)	2 membres	Autre
Conseil de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario	1 membre	Autre
Conseil des Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario	1 membre	Autre
Conseil des juges suppléants	2 membres	Autre
Équipes d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium de l'Ontario (12 équipes)	40 membres	Autre
Conseil de santé – Chatham-Kent	1 membre	Autre
Association des professionnels en ressources humaines	1 membre	Autre
Comité consultatif syndical-patronal	1 membre	Autre
Conseil des gouverneurs de l'Université Laurentienne	2 membres	Autre
Société d'évaluation foncière des municipalités	3 membres	Autre
Commission de services policiers (22)	22 membres	Autre
Jardins botaniques royaux	1 membre	Autre
Conseil des gouverneurs du Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de technologie	2 membres	Autre
Conseil d'administration de l'Université d'Ottawa	1 membre	Autre
Conseil d'administration de l'Université de Toronto	2 membres	Autre

après la date d'expiration de la nomination et le retard le plus long était de plus d'un an.

La loi habilitante de certains organismes autorise les personnes nommées à continuer de siéger à un conseil jusqu'à la reconduction de leur mandat, mais cette situation ne s'applique pas à plusieurs organismes. Lorsque ce n'est pas le cas, les personnes nommées ne peuvent pas participer aux travaux officiels du conseil avant que la reconduction de leur mandat soit approuvée. Parmi les 323 reconductions retardées, 58 membres avaient été autorisés à participer aux travaux officiels du conseil et 265 n'avaient pas pu y participer. La **figure 7** montre la ventilation des retards dans la reconduction du mandat de ces 265 membres selon le type d'organisme. Ces retards pourraient avoir des conséquences négatives pour les organismes régis par un conseil, étant donné qu'ils peuvent ne pas avoir un nombre suffisant de membres afin d'obtenir un quorum lors des réunions pour

examiner les plans stratégiques et prendre des décisions déterminantes pour les opérations de l'organisme ou afin de participer à des sous-comités.

Lors de notre entrevue avec le Secrétariat, nous avons appris que la date d'entrée en vigueur d'un mandat reconduit peut être antidatée dans le décret à la date de fin du mandat précédent de sorte à couvrir la période de décalage. Comme le Secrétariat n'assure pas le suivi de la fréquence de telles situations, le nombre de reconductions tardives pourrait être sous-évalué.

Nous avons aussi examiné la liste des postes à pourvoir actuellement étant affichés sur le site Web du Secrétariat en date du 26 août 2016. Parmi les 215 postes à pourvoir dans 102 organisations différentes, 165 étaient vacants depuis plus de six mois, un poste étant même vacant depuis avril 2010. Parmi ces postes à pourvoir, 199 se trouvaient dans 93 organisations différentes avec un nombre de personnes nommées inférieur au minimum prescrit par leur loi habilitante. Les organismes les plus touchés étaient les équipes d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium dans 16 régions (total de 93 postes à pourvoir) et les commissions des services policiers de 30 municipalités (32 postes à pourvoir).

Le Secrétariat a indiqué que, dans certains cas, il peut être difficile de doter les postes en raison des exigences régionales (p. ex. dans le Nord de l'Ontario) ou de la faible rémunération (p. ex. postes de bénévoles non rémunérés ou remboursement des dépenses seulement). Parmi les 215 postes à pourvoir, 63 étaient situés dans le Nord de l'Ontario (35 organismes) et 119 étaient des postes de bénévoles ou des postes offrant seulement un remboursement des dépenses (34 organismes).

La **figure 8** montre depuis quand en moyenne (en mois) les postes actuellement à pourvoir sont en attente, ainsi que le poste qui est vacant depuis le plus longtemps selon le type d'organisme.

Les directeurs généraux et les personnes nommées (ce qui comprend les présidents) que nous avons sondés ont également indiqué qu'ils étaient grandement préoccupés par le temps requis pour procéder aux nominations. Quelque 77 % des directeurs généraux ont évalué la rapidité du processus comme étant faible ou très faible, et près de 54 % des présidents et près de 50 % des autres personnes nommées qui sont passées par le processus ont évalué celui-ci comme étant faible ou très faible. Une majorité des répondants a également indiqué que les nominations et les reconductions de mandats tardives, qui font en sorte que les postes demeurent vacants, entraînent des conséquences négatives pour les organismes. Ces conséquences comprennent une plus grande charge de travail répartie entre les membres, l'incapacité de planifier ou de fixer des audiences dans le cas des organismes consultatifs et le report de travaux et de décisions.

Chapter 4 • Section 4.02

Figure 7 : Retard dans la reconduction des mandats des membres, au cours des cinq dernières années (2012 à 2016)

Source des données : Secrétariat des nominations

	Nbre de reconductions de mandats retardés				Nombre total de postes pourvus	
Durée du retard	Organismes régis par un conseil	Organismes non régis par un conseil	Organismes consultatifs	Autres	Nbre	%
Moins de 1 mois	12	14	25	26	**77**	**29**
De 1 à 3 mois	20	13	28	62	**123**	**46**
De 3 à 6 mois	6	3	16	19	**44**	**17**
De 6 à 9 mois	3	2	4	6	**15**	**6**
De 9 à 12 mois	1	2	0	2	**5**	**2**
Plus de 1 an	0	1	0	0	**1**	**0**
Total	**42**	**35**	**73**	**115**	**265**	**100**

Figure 8 : Nombre de postes à pourvoir qui doivent être comblés pour satisfaire au nombre minimum de membres exigé par la loi, par type d'organisme, août 2016

Source des données : Secrétariat des nominations

Type d'organisme	Nbre d'organismes ayant des postes vacants	Nbre de postes à pourvoir	Temps moyen que les postes ont été vacants (mois)	Postes vacants depuis le plus longtemps
Organismes régis par un conseil	10	17	7	12 août 2014
Organismes non régis par un conseil	2	3	5	22 juillet 2015
Organismes consultatifs	9	21	15	16 avril 2012
Autres	72	158	20	6 avril 2010
Total	**93**	**199**	**18**	

Plusieurs directeurs généraux et présidents sondés étaient frustrés et préoccupés par ces retards. Voici quelques exemples :

- « Même si l'on sait quand expirent les nominations, aucun effort actif ne semble être fait pour recruter et nommer de nouveaux membres, ce qui entraîne des nominations à la sauvette mal avisées. » [*traduction*]
- « Il a fallu beaucoup de temps pour avoir la confirmation des nominations. Les membres ayant de longues années de service n'ont pas pu participer aux réunions parce que la reconduction de leur mandat a été retardée. » [*traduction*]
- « Incroyablement lent et tardif. Nous courons sans cesse le risque de ne pas obtenir le quorum parce que les nominations sont reportées pendant des mois, voire des années. Les courriels et les appels au cabinet du ministre restent lettre morte. » [*traduction*]
- « En 2015, nous avons été sans conseil pendant une période de six mois, parce que le nombre de membres nommés était insuffisant pour qu'il puisse être constitué légalement. Et ce, en dépit d'un nombre suffisant de candidats recommandés et de demandes, ainsi que d'un délai suffisant pour assurer que le conseil puisse poursuivre ses travaux. » [*traduction*]
- « Ça prend un temps épouvantable. Nous avions trouvé un candidat idéal, qui était disposé à être nommé, et il a fallu près de deux ans pour que la nomination ait finalement lieu. C'est un miracle qu'il ait toujours été intéressé, parce que les gens passent à autre chose. » [*traduction*]
- « Il a été impossible de faire de nouvelles nominations — la dernière nomination date de novembre 2013. Les reconductions de mandat (après des mandats de trois ans) ont été difficiles; trois reconductions ont finalement été obtenues APRÈS leur date d'expiration. » [*traduction*]
- « Des candidats ayant été approuvés dans le cadre d'un processus de recrutement rigoureux ont dû attendre leur approbation pendant trois ans. Ce délai est plus que tardif—une ineptie complète, c'est très embarrassant. » [*traduction*]

RECOMMANDATION 1

Pour réduire au maximum les conséquences négatives des retards des nominations sur le fonctionnement des organismes provinciaux et le manque de représentation provinciale dans les conseils des autres entités, le Secrétariat du Conseil du Trésor, conjointement avec les ministères, doit faire en sorte que :

- les nominations de nouveaux membres et les reconductions de mandats se fassent dans des délais opportuns (s'il y a lieu, en définissant le temps alloué pour chaque étape du processus de nomination);
- tous les organismes provinciaux aient au moins le nombre minimum de membres

pour assurer leur fonctionnement et que les entités aient une représentation provinciale suffisante, tel que prévu dans leur loi habilitante ou déterminé par le ministère ou l'organisme, dans les cas où le minimum n'est pas fixé par la loi.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra en place un « guide sur les pratiques exemplaires » concernant l'échéancier de ces étapes menant au mécanisme de nomination qui sont supervisées par le personnel ministériel.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor élaborera des documents éducatifs et des documents relatifs au « guide sur les pratiques exemplaires » pour aider le personnel du Ministère qui prend part au mécanisme des nominations à comprendre les avantages et l'importance des nominations et des reconductions en temps opportun dans les organismes provinciaux.

4.2 Le manque de transparence du processus de sélection et d'approbation mine sa crédibilité

Tout comme le processus de nomination doit être rapide pour que le service public soit maintenu dans les secteurs essentiels, il faut également des procédures de sélection ouvertes, transparentes et exhaustives fondées sur le mérite. Les candidats doivent être évalués en fonction de leurs qualifications, leur expérience et des besoins de l'organisme. Les présidents de conseil ou commission doivent toujours participer (sauf les personnes nommées dans les 360 autres entités dans lesquelles une minorité de membres font généralement l'objet de nominations publiques) compte tenu de leurs connaissances des exigences de l'organisme.

Par ailleurs, l'éventail des compétences et des antécédents exigés, ainsi que les attentes liées au rôle, doivent être clairement définis pour que les candidats soient bien informés des critères sur lesquels se fondera leur évaluation. Les candidats doivent également être tenus de déclarer tous conflits d'intérêts potentiels, et ceux-ci doivent être étudiés convenablement au moment de l'évaluation des candidats. Les candidats présélectionnés en vue d'éventuelles nominations doivent soumettre une déclaration de renseignements personnels et de conflits d'intérêts.

Nous avons constaté que le processus de nomination du gouvernement fédéral exige la publication des critères de sélection pour tous les postes. Ce n'est généralement pas le cas en Ontario. Le site Web du Secrétariat affiche seulement les postes à pourvoir, sans publier les critères de sélection s'appliquant à chacun. Dans certains cas, les organismes dressent la liste des exigences relatives aux postes sur le site Web du Secrétariat.

Plusieurs des directeurs généraux et des personnes nommées (y compris des présidents) que nous avons sondés étaient préoccupés par la transparence du processus de nomination. Quelque 28 % des présidents, 21 % des autres personnes nommées et 54 % des directeurs généraux ont évalué la transparence du processus comme étant faible ou très faible. Ils estimaient que lors du processus, de longues périodes s'écoulaient sans recevoir de communication au sujet de l'évolution des nominations. Cette absence de communication a créé beaucoup de mécontentement chez les personnes nommées et d'incertitude quant à la manière dont les candidats sont choisis.

De plus, seulement 40 % des présidents croyaient fermement (tout à fait d'accord) que les consultations et les communications entre le gouvernement ou le ministère et leurs organismes étaient insuffisantes pour assurer que les personnes nommées ont les compétences nécessaires afin de combler les lacunes au sein de leur conseil.

Plusieurs répondants se sont dits préoccupés par le manque de transparence. En voici quelques exemples :

- « Manque de clarté de la province dès le départ quant aux attributs et compétences

recherchées. Manque de transparence. Remise en question des décisions du conseil malgré un recrutement rigoureux. Incapacité de prévoir et de planifier en vue des retraites et de l'expiration des mandats. Gestion de crise menant à un problème fondamental de gouvernance sans fiduciaire, sans savoir ou mémoire institutionnel, sans continuité et sans clarté entourant l'échéancier et le processus. » [*traduction*]

- « Les explications au sujet du rejet de certains candidats par le Secrétariat ou le cabinet du ministre ne sont pas claires — on nous dit habituellement que le candidat a un conflit d'intérêts —, mais sans précision quant à ce que ce conflit pourrait être — même dans les cas où nous avons étudié la candidature et n'avons relevé aucun conflit d'intérêts. La rétroaction du Secrétariat au sujet des candidats non retenus [...] est pratiquement inexistante, et ils communiquent avec nous pour obtenir des explications, que nous ne pouvons pas leur fournir. » [*traduction*]
- « Les plus qualifiés ne sont pas toujours retenus pour des motifs qui ne sont pas évidents. » [*traduction*]
- « Aucun dialogue sur les motifs expliquant pourquoi certains candidats n'ont pas été sélectionnés et d'autres ont été rejetés. Une absence complète d'information expliquant pourquoi les approbations ont pris tant de temps. » [*traduction*]
- « Le processus de nomination n'est pas transparent. [...] il arrive souvent que des candidats valables ne soient pas retenus lors de la présélection initiale pour des motifs ne pouvant pas être fournis [...] » [*traduction*]
- « L'organisme ne sait pas qui est étudié aux fins de nominations au conseil et ne connaît pas les critères de sélection s'appliquant. L'organisme n'est pas consulté au sujet des lacunes au chapitre des compétences ou de l'expertise. Les personnes qui soumettent des demandes en ligne déclarent des mois/années d'inactivité et une absence de communication. » [*traduction*]
- « C'est un trou noir complet. Les étapes requises pour l'approbation sont nébuleuses, l'état d'avancement n'est jamais clair, les communications proactives sont inexistantes, et les décisions sont arbitraires et aléatoires. » [*traduction*]
- « Le processus est presque toujours retardé une fois que la recommandation est envoyée par notre bureau. Il n'y a aucun moyen de prédire combien de temps durera le processus, ce qui a une incidence négative sur les travaux du conseil, ainsi que sur le candidat. Il faut parfois sept ou huit mois pour faire approuver et signer un décret. Même si le conseil le demande, on refuse de lui fournir des mises à jour sur l'état d'avancement de la demande et le temps qu'il faudra pour approuver une nouvelle nomination. Cela rend donc la planification impossible pour un tribunal qui fixe des audiences tous les jours de la semaine, souvent de façon accélérée. » [*traduction*]

De manière générale, une majorité de de présidents et de directeurs généraux ayant répondu à notre sondage estimaient que les postes à pourvoir de leurs membres sont dotés par des personnes qualifiées. Cependant, certains jugeaient également que les consultations étaient insuffisantes entre le ministère et leur organisation pour s'assurer que les personnes nommées ont les qualifications nécessaires pour combler les lacunes au sein de leur conseil. Voici deux commentaires dignes de mention concernant le manque de membres qualifiés :

- « [...] rien ne permet d'évaluer si un candidat représente un choix convenable. Le problème de l'organisme, en l'absence de contrôle adéquat, réside dans le fait que nous nous retrouvons souvent avec des personnes bien intentionnées, mais sous-qualifiées qui ne sont pas bien outillées (sans que ce soit leur faute) pour exiger des comptes de l'organisme. » [*traduction*]

- « Absence de transparence du ministère qui retient les demandes soumises en réponse aux concours. On dit à l'organisme que cela est attribuable au contrôle des qualifications de base, mais ce n'est clairement pas le cas. L'organisme est souvent appelé à étudier des candidats (qui ont soumis ou non une demande), à la demande du cabinet du ministre. » [*traduction*]

RECOMMANDATION 2

Pour maintenir un processus de nomination transparent et crédible, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit, conjointement avec les ministères, collaborer avec les cabinets de ministre et de la première ministre afin que :

- les organismes soient clairement informés du processus de sélection utilisé pour évaluer les qualifications et l'expérience des candidats et leur aptitude à répondre aux besoins des organismes, notamment en publiant les critères de sélection utilisés pour évaluer les candidats, s'il y a lieu;
- les présidents, de concert avec les directeurs généraux, soient consultés pour obtenir leurs commentaires sur les besoins du conseil de sorte que les membres nommés aient les compétences requises pour combler les lacunes au sein de leur conseil;
- les organismes soient avisés rapidement et clairement de l'état d'avancement de la dotation des postes vacants afin de faciliter leur planification.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborera avec les ministères pour informer les bureaux des présidents et les cabinets des ministres des avantages et de l'importance du mécanisme de sélection des candidats et, s'il y a lieu, de la nécessité de faire participer les présidents et les directeurs généraux à ce mécanisme.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de produire un rapport bimestriel énonçant les postes à pourvoir pour faciliter la planification des nominations dans les ministères. Le cas échéant, le Secrétariat du Conseil du Trésor complétera la liste régulière des postes à pourvoir fournie à tous les ministères au moyen de communications périodiques aux ministères s'informant de la situation des personnes nommées dont la durée du mandat a pris fin et incitant les ministères à combler ces postes à pourvoir.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera le travail qu'il a entrepris au début de 2016 pour moderniser les pratiques de gestion des relations entre les ministères et leurs organismes provinciaux.

4.3 La durée du mandat peut ne pas être efficace sans une gouvernance adéquate

Les nominations sont généralement pour une durée fixe (c'est-à-dire pour un nombre déterminé d'années) et à titre amovible (c'est-à-dire que, même si la nomination est pour un nombre déterminé d'années, elle peut être révoquée en tout temps, sans motif et sans préavis). La plupart des nominations sont à titre amovible, à l'exception des nominations aux tribunaux décisionnels ou aux organismes de réglementation.

La durée fixe des mandats est avantageuse pour les organisations, et le roulement de personnes nommées permet d'accéder à une diversité de perspectives. La durée fixe des mandats fait également en sorte que d'autres personnes qualifiées aient la possibilité de servir le public. Les mandats devraient également être décalés pour assurer la continuité des travaux et permettre la formation des nouveaux membres.

La Directive concernant les organismes et les nominations est assortie de lignes directrices relatives à la durée des mandats. La durée fixe maximale d'un mandat dans le cadre de nominations

aux tribunaux décisionnels et organismes de réglementation (ce qui comprend la reconduction des mandats) est de 10 ans pour un poste donné. Dans des circonstances exceptionnelles, ce maximum peut être dépassé, si l'autorité responsable de la nomination juge qu'il en va de l'intérêt public. Dans la plupart des cas, comme pour les organismes régis par un conseil, la durée d'une nomination ne doit pas excéder trois ans et le mandat peut être reconduit un nombre illimité de fois (la durée de chacune de ces reconductions ne devant pas excéder trois ans).

Bien que la Directive concernant les organismes et les nominations ne traite pas du décalage des mandats des personnes nommées, il est considéré comme une pratique exemplaire (en Ontario et dans d'autres administrations) que, dans la mesure du possible, tous les mandats n'expirent pas au cours de la même année. Cela est important pour permettre à l'organisme d'assurer la continuité au sein du conseil (comme le maintien d'un quorum et la mise en œuvre des plans) et aux ministères et au Secrétariat de chercher à recruter des candidats ayant les compétences requises chaque année.

4.3.1 Vingt-deux pour cent des personnes nommées à des organismes non régis par un conseil sont en poste depuis plus longtemps que la durée maximum permise

En 2006, la province a normalisé la durée des mandats dans le cadre des nominations et des reconductions de mandats aux organismes non régis par un conseil. Le nombre maximum d'années de service a été fixé à 10 ans pour un poste donné (par exemple, une personne nommée, un vice-président ou un président), tout en permettant des prolongations à ce poste dans des circonstances exceptionnelles. Pourtant, en juillet 2016, 275 personnes nommées à des organismes non régis par un conseil (soit 22 %) étaient en poste depuis plus de 10 ans au même poste, comme indiqué à la **figure 9**. Au total, 318 personnes avaient occupé leur poste pendant plus de 10 ans, ce qui représente 25 % du nombre total de personnes nommées dans des organismes non régis par un conseil. Nous avons également constaté que 13 personnes nommées étaient en poste depuis plus de 30 ans (une personne étant en poste depuis 48 ans). Ces organismes perdront vraisemblablement un grand nombre de personnes chevronnées dans un court laps de temps puisqu'ils doivent se conformer à la limite de 10 ans et devront donc recruter et former de nouvelles

Figure 9 : Nombre de personnes nommées étant en poste depuis plus de 10 ans, selon le type d'organisme, en juillet 2016

Source des données : Secrétariat des nominations

Type d'organisme	Nbre d'organismes ayant des personnes nommées en poste depuis plus de 10 ans	Nbre de personnes nommées en poste depuis plus de 10 ans	Nombre total de personnes nommées	% de personnes nommées en poste depuis plus de 10 ans	Période moyenne de service (années)	Plus long Mandat (années)
Organismes régis par un conseil	20	41	681	6	13	28
Organismes non régis par un conseil*	30	275	1 255	22	16	48
Organismes consultatifs	21	47	497	9	13	25
Autres	34	44	1 214	4	13	32
Total	**105**	**407**	**3 647**	**11**	**15**	

* Ces chiffres indiquent le nombre de personnes qui occupent le même poste depuis plus de 10 ans. En tout, 218 personnes nommées exercent leurs fonctions depuis plus de 10 ans, ce qui correspond à 25 % du nombre total de personnes nommées. Le mandat moyen est de 16 ans.

personnes afin d'assurer le bon déroulement des activités.

Les cinq organismes non régis par un conseil ayant le plus grand nombre de personnes nommées en poste depuis plus de 10 ans dans les mêmes fonctions sont :

- La **Commission ontarienne d'examen** (qui statue sur des affaires criminelles ou examine de telles affaires mettant en cause des personnes reconnues comme étant inaptes à subir son procès ou non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux) — 79 des 161 personnes nommées ou 49 %.
- **Commission du consentement et de la capacité** (examine la capacité d'un patient de consentir à être admis et à subir des traitements dans une institution psychiatrique) — 41 des 146 personnes nommées ou 28 %.
- **Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail** (entend les appels de travailleurs et d'employeurs relativement à des décisions de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail concernant l'admissibilité à des prestations et des soins médicaux) — 35 des 89 personnes nommées ou 39 %.
- **Commission de règlement des griefs** (statue sur les conflits relatifs aux droits entre les employeurs de la Couronne et les syndicats et agents négociateurs des employés) — 21 des 35 personnes nommées ou 60 %.
- **Commission des relations de travail** (applique la *Loi sur les relations de travail* et d'autres lois relatives aux droits ou aux interactions des employeurs et des employés —17 des 59 personnes nommées ou 29 %.

Voici les raisons invoquées par les présidents pour demander la prolongation des mandats de leurs membres au-delà de 10 ans :

- Le membre ayant de nombreuses années de service doit demeurer en poste pour encadrer et former les nouveaux membres (qui seront nommés sous peu, puisque le recrutement est en cours).
- Le membre ayant de nombreuses années de service est titulaire d'un titre professionnel exigé par la loi (p. ex. psychiatre ou avocat), et il peut être difficile de trouver un remplaçant dans certaines régions.
- Le membre ayant de nombreuses années de service est un arbitre bilingue chevronné qui peut diriger des audiences en français; encore une fois, il peut être difficile de trouver un remplaçant.
- Le membre ayant de nombreuses années de service a l'expérience nécessaire pour aider à réduire l'arriéré des dossiers complexes.

Comme mentionné à la **section 4.3**, aucune limite ne s'applique au nombre de reconductions de mandats dans le cas des organismes régis par un conseil, des organismes consultatifs et des autres organismes, même si les cas de personnes nommées qui sont demeurées en poste depuis plus de 10 ans sont plus rares dans ces organismes — 132 des 2 358 (16 %) des personnes nommées étaient en poste depuis plus de 10 ans en juillet 2016. Quelque 43 autres personnes nommées dépasseront les 10 ans de service avant la fin de leur période de nomination actuelle. Dans la plupart des cas, les raisons des reconductions de mandats sont les mêmes que pour les organismes décisionnels ou de réglementation, c'est-à-dire que la personne nommée a des compétences particulières qui sont nécessaires pour assumer le rôle et le conseil a de la difficulté à attirer de nouvelles personnes ayant ces compétences.

La question touchant la durée des mandats qui préoccupait le plus les présidents et les personnes nommées que nous avons sondés concerne la limite de 10 ans. Le départ forcé des personnes nommées après 10 ans serait susceptible d'entraîner pour les conseils une perte de savoir considérable et des problèmes de continuité, surtout si les organismes n'ont pas de processus de transition efficaces permettant aux membres chevronnés de transférer leurs connaissances aux nouveaux membres. La

limite de 10 ans vise à assurer un renouvellement des membres siégeant au sein des tribunaux décisionnels et des organismes de réglementation, favorisant ainsi une diversité de perspectives, tout en fournissant à d'autres personnes qualifiées la possibilité d'occuper ces postes.

De plus, nous avons constaté que 34 nominations étaient d'une durée illimitée dans 17 organismes (quatre organismes régis par un conseil, cinq organismes décisionnels et huit autres entités), ne prévoyant pas de date d'expiration du mandat. La loi habilitante de certains organismes autorise ces nominations. Par exemple, les membres de la Commission d'aide aux anciens combattants, qui aide les militaires canadiens de retour de mission à se procurer des soins et à se trouver un emploi, demeurent en poste jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou jusqu'à ce que leur nomination soit révoquée. Par ailleurs, trois membres du Conseil consultatif de l'Ordre de l'Ontario (le juge en chef de l'Ontario, le président de l'Assemblée législative et le secrétaire du Conseil des ministres) demeurent en poste pendant la durée du mandat de leurs postes désignés, et les mandats des membres des conseils d'organismes (comme Ontario Power Generation) sont reconduits chaque année.

La plupart des autres administrations au Canada prévoient une durée maximum des nominations, qui est fixée dans la loi. Par exemple, les personnes nommées aux organismes publics visés par l'*Alberta Public Agencies Governance Act* demeurent en poste pendant un maximum de 12 ans (dans le cas des organismes décisionnels ou de réglementation) et un maximum de 10 ans (pour tous les autres organismes).

4.3.2 Certaines personnes nommées demeurent en poste après la date d'expiration de leur mandat

En juillet 2016, 180 des 3 647 personnes nommées recensées au nombre des membres courants étaient demeurées en poste après l'expiration de leur mandat en raison des retards dans la nomination de nouveaux membres ou la reconduction de mandats de membres. Dans quelques cas, la loi de l'organisme prévoit qu'une personne nommée peut demeurer en poste au terme de son mandat jusqu'à ce que son remplacement soit approuvé. Dans les cas où la loi ne permet pas une telle situation, à l'expiration de leur mandat, les personnes nommées ne peuvent plus participer officiellement aux discussions ou aux décisions du conseil, rendant le maintien de leur service virtuellement inefficace. Les lois habilitantes de 43 organismes (cinq organismes régis par un conseil, deux non régis par un conseil et 36 autres entités) autorisent les membres à continuer de siéger après l'expiration de leur mandat.

Parmi les 180 personnes nommées dont le mandat était expiré (dans 103 organismes), nous avons constaté que 19 (dans huit organismes) étaient autorisées à siéger jusqu'à ce qu'un remplaçant soit trouvé, 26 (dans 16 organismes) ont par la suite obtenu une prolongation de leur mandat, 10 (dans quatre organismes) étaient en voie d'obtenir une reconduction de mandat et 32 (dans 25 organismes) avaient démissionné et ne sollicitaient pas de reconduction de leur mandat. Le Secrétariat nous a informés qu'il était en attente d'un avis des ministères indiquant si les 93 autres personnes nommées dont le mandat était expiré feraient l'objet d'une reconduction ou quitteraient leur poste.

Lorsqu'une personne nommée prend sa retraite ou démissionne, elle apparaît toujours comme un membre courant sur le site Web du Secrétariat, jusqu'à ce que le Cabinet révoque le décret s'appliquant, ce qui peut prendre du temps, tout dépendant de la date de la prochaine réunion du Cabinet. Le Secrétariat se fie aux ministères pour l'aviser de l'expiration du mandat des personnes nommées ou de leur démission, afin de maintenir à jour ses dossiers de toutes les personnes nommées dans la province.

4.3.3 Dans certains organismes, plus de la moitié des mandats expirent au cours de la même année

En juillet 2016, plus de 50 % du mandat des membres de nombreux organismes expiraient au cours de la même année. Tout retard dans les nominations au sein de ces organismes pourrait donner lieu à des vacances de postes, avec toutes les conséquences négatives que cela comporte (par exemple, pas de quorum et report de la mise en œuvre des plans). Même si de nouvelles personnes étaient nommées à temps pour éviter que les postes demeurent vacants, leur inexpérience et leur absence de connaissances au moment de leur entrée en poste nuiraient au bon fonctionnement des conseils.

Au cours des cinq prochaines années, 208 organismes (comptant plus de deux personnes nommées au niveau provincial) seront confrontés à l'expiration de 50 % ou plus des mandats au cours de la même année. Parmi ceux-ci, 101 sont des organismes provinciaux (44 sont des organismes régis par un conseil, 18 des organismes non régis par un conseil et 39 des organismes consultatifs) et 107 d'autres entités. Les organismes régis par un conseil, dont tous les membres sont nommés par le gouvernement et qui doivent se conformer aux orientations du gouvernement, seront particulièrement touchés par les problèmes associés à l'expiration du mandat de plusieurs personnes au cours d'une même année.

La **figure 10a** montre le nombre d'organismes comptant plus de 50 % de membres dont les mandats expirent au cours d'une même année. La **figure 10b** montre qu'au cours des prochaines années les mandats de plusieurs personnes nommées au sein d'organismes régis par un conseil expireront au cours de la même année.

Nous avons constaté que la loi habilitante de certains organismes fédéraux exige que la durée des mandats des personnes nommées soit décalée. L'équivalent fédéral du Secrétariat nous a indiqué que, pour les organismes n'étant pas visés par cette exigence, il encourage les ministres à adopter la pratique exemplaire consistant à décaler la durée des mandats pour assurer le bon fonctionnement de l'organisme en tout temps.

RECOMMANDATION 3

Pour optimiser l'efficacité des organismes provinciaux et autres entités provinciales desservant le public, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les ministères, doit collaborer avec les organismes provinciaux en vue :

- d'appuyer la transition des membres qui sont en poste depuis plus de 10 ans aux nouveaux membres et de prendre des mesures afin de réduire au maximum les conséquences négatives pour les activités des organismes;
- de maintenir une communication opportune entre les ministères et le Secrétariat

Figure 10a : Nombre d'organismes dont au moins 50 % des mandats des personnes nommées se terminent au cours de la même année, en date de juillet 2016

Source des données : Secrétariat des nominations

Type d'organisme	Organismes dont >50 %des mandats expirent la même année*	Nombre total d'organismes	% d'organismes dont >50 % des mandats expirent la même année*
Organismes régis par un conseil	44	77	57
Organismes non régis par un conseil	18	47	38
Organismes consultatifs	39	60	65
Autres	107	360	30
Total	**208**	**544**	**38**

* Tient compte uniquement des organismes ayant plus de deux personnes nommées.

Figure 10b : Liste des organismes régis par un conseil dont au moins 50 % des mandats des membres se terminent au cours de la même année, en date de juillet 2016

Source des données : Secrétariat des nominations

Organisme régi par un Conseil	Année d'expiration du mandat	Nombre total de personnes nommées	Personnes nommées dont le mandat expire la même année	% de membres du conseil dont le mandat expire la même année
Société d'administration du Régime de retraite de la province de l'Ontario	2016	3	3	100
Conseil des nominations de l'Ordre des métiers		8	6	75
Commission des parcs du Saint-Laurent		6	4	67
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto		8	5	63
Commission des parcs du Niagara		12	7	58
Commission des alcools et des jeux de l'Ontario		7	4	53
Science Nord (Centre)		15	8	53
Société du Centre des congrès d'Ottawa		8	4	50
Société ontarienne d'assurance-dépôts	2017	8	8	100
Société ontarienne de financement de la croissance		4	4	100
Société ontarienne d'hypothèques et de logement		5	5	100
Owen Sound Transportation Commission		5	5	100
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto		6	6	100
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario		7	6	86
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto		6	5	83
Société des loteries et des jeux de l'Ontario		12	9	75
Office ontarien de financement		15	11	73
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario		14	10	71
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est		7	5	71
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne		6	4	67
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair		6	4	67
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton		9	6	67
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario		9	6	67
Commission de l'énergie de l'Ontario		11	7	64
Administration des écoles provinciales		5	3	60
Commission de protection financière des producteurs de céréales		7	4	57
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka		7	4	57
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre		9	5	56
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau		9	5	56
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario)		13	7	54

Organisme régi par un Conseil	Année d'expiration du mandat	Nombre total de personnes nommées	Personnes nommées dont le mandat expire la même année	% de membres du conseil dont le mandat expire la même année
Conseil ontarien de la qualité des services de santé	2017 (suite)	12	6	50
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest		8	4	50
Réseau Trillium pour le don de vie		14	7	50
Fondation ontarienne de la santé mentale		8	4	50
Commission de transport Ontario Northland	2018	6	6	100
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants		3	3	100
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est		6	5	83
Fiducie du patrimoine ontarien	2018	13	9	69
Commission de protection financière des éleveurs de bétail		7	4	57
Agricorp		11	6	55
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest		8	4	50
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario		8	4	50
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario	2019	12	6	50
Société de gestion forestière Nawiinginokiima		8	4	50

concernant la situation des membres à l'expiration de leur mandat, afin de maintenir à jour ses dossiers de toutes les personnes nommées en Ontario;

- de décaler la durée des mandats des personnes nommées siégeant au sein d'un même organisme.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de mettre le site Web du Secrétariat des nominations à la disposition des ministères pour faciliter le recrutement des membres des organismes décisionnels qui s'emploient à respecter le mandat maximum de 10 ans. En septembre 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré un guide et une directive concernant l'utilisation de la publicité externe à l'appui du mécanisme de nomination et distribué le tout à l'ensemble des ministères.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor complétera la liste régulière des postes à pourvoir fournie à tous les ministères au moyen de communications périodiques aux ministères s'informant de la situation des personnes nommées dont la durée du mandat a pris fin.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborera avec les ministères pour éduquer les bureaux des présidents et les cabinets des ministres au sujet des avantages et de l'importance du déclage des mandats des personnes nommées pour continuer à améliorer la gouvernance des conseils d'organismes provinciaux.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor reverra et révisera au besoin son guide actuel de planification de la relève à l'intention des organismes provinciaux pour aider et orienter davantage les présidents d'organismes provinciaux.

4.4 Il faut améliorer le processus pour attirer des candidats qualifiés

Les principales compétences, les aptitudes et l'expertise que doivent avoir les personnes nommées pour s'acquitter efficacement de leur rôle varient d'un organisme à un autre. Par exemple, certaines doivent avoir des connaissances spécialisées d'un sujet, comme les lois sur l'emploi et les relations de travail, alors que d'autres doivent connaître les collectivités desservies par leur organisme.

Certaines exigences sont définies dans la loi de l'organisme. Le cadre législatif régissant la Commission ontarienne d'examen, par exemple, exige que le président soit un juge en fonction ou à la retraite ou qu'il ait les qualifications d'un juge. La Commission siège habituellement en bancs de cinq membres : le président (ou son remplaçant désigné par le président), un avocat, deux psychiatres et un membre du public.

De plus, la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux* exige expressément que la sélection des membres soit faite au moyen d'un processus concurrentiel fondé sur le mérite et que les critères d'évaluation des candidats comprennent l'expérience, les connaissances et la formation en ce qui concerne le sujet et les questions de droit dont traite le tribunal. Elle prévoit également qu'aucune personne ne peut être nommée ou nommée de nouveau sans que le président ne recommande la personne.

Nous avons examiné le nombre de demandes que le Secrétariat a reçues par organisme et nous avons constaté une pénurie chronique de demandeurs pour les postes situés dans le Nord de l'Ontario. Au cours des cinq dernières années, par exemple, 30 organismes à l'échelle de la province ayant au moins un poste à pourvoir ont reçu moins de 10 demandes chacun; 22 de ces organismes étaient situés dans le Nord de l'Ontario.

En revanche, d'autres organismes comptent un nombre considérable de demandeurs en dossier, pourtant les postes à pourvoir dans ces organismes demeurent vacants pendant de longues périodes. Par exemple :

- Le nombre moyen de demandes pour un poste au sein d'une équipe d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium est 65, et l'équipe d'évaluation des demandes de subvention pour la région de Toronto a reçu plus de 260 demandes pour un seul poste à pourvoir. Pourtant, selon la liste des postes à pourvoir par nominations publiée en août 2016, les équipes d'évaluation des demandes de subvention affichaient le nombre le plus élevé de postes à pourvoir et les postes à pourvoir depuis le plus longtemps que toutes les autres organisations de la liste.
- Le Conseil des citoyens (organisme consultatif permettant aux citoyens de se prononcer sur les politiques et les priorités des programmes de médicaments de l'Ontario) a reçu 300 demandes au cours des trois dernières années. Il a pourtant sept postes à pourvoir, dont un poste vacant depuis avril 2012.
- Le Musée royal de l'Ontario a reçu plus de 220 demandes au cours des trois dernières années. Pourtant, cinq postes sont actuellement à pourvoir, dont un est vacant depuis février 2016.

Dans tous les cas, le Secrétariat n'examine pas les demandes qu'elle reçoit afin d'évaluer l'aptitude des demandeurs à répondre aux besoins de l'organisme. Il se contente de transmettre les demandes au ministère responsable, qui doit en assurer le suivi et s'en servir pour doter les postes. En juin 2016, le gouvernement de l'Ontario a annoncé des objectifs de diversité fondée sur le sexe pour les organismes provinciaux. Le gouvernement s'est fixé comme objectif que, d'ici 2019, les femmes représentent jusqu'à 40 % de toutes les nominations à des conseils ou organismes provinciaux. Bien que la base de données du Secrétariat sur les personnes nommées renferme les renseignements nécessaires pour assurer le suivi des progrès réalisés par rapport à l'objectif provincial, le Secrétariat n'avait pas

encore commencé à le faire au moment de notre examen.

En revanche, la Ville de Toronto affiche maintenant ses statistiques en matière de diversité comme un élément clé sur son site Web sur les nominations publiques.

De plus, au cours de la dernière année, le gouvernement fédéral a mis en œuvre une nouvelle approche pour les nominations par décret. Celles-ci devront :

- être annoncées sur un site Web et par la voie d'un média national;
- être représentatives de la diversité canadienne (les recommandations des ministres tiendront compte de la parité hommes-femmes et de la diversité du Canada);
- être fondées sur le mérite.

RECOMMANDATION 4

Pour que des candidats qualifiés soient nommés aux organismes provinciaux et autres entités, le Secrétariat du Conseil du Trésor devra, en collaboration avec les ministères :

- faire la promotion proactive des postes à pourvoir dans le Nord de l'Ontario afin d'attirer des candidats qualifiés;
- évaluer la nécessité de prioriser la dotation des postes à pourvoir de longue date, tout particulièrement si les postes sont vacants depuis plusieurs années;
- surveiller les statistiques en matière de diversité dans le cadre des nominations et les afficher sur son site Web public.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT AU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera à améliorer les stratégies d'information du gouvernement afin de veiller à ce que les conseils des organismes provinciaux continuent à refléter le visage de l'Ontario.

En septembre 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré un guide et une directive concernant l'utilisation de la publicité externe pour appuyer le mécanisme des nominations publiques et a distribué ces documents à tous les ministères.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de produire un rapport bimestriel énonçant les postes à pourvoir pour faciliter la planification des nominations dans les ministères.

Le cas échéant, le Secrétariat du Conseil du Trésor complétera la liste régulière des postes à pourvoir fournie à tous les ministères au moyen de communications périodiques aux ministères s'informant de la situation des personnes nommées dont la durée du mandat a pris fin et incitant les ministères à combler ces postes à pourvoir.

Le gouvernement s'est engagé publiquement à atteindre un objectif de 40 % de femmes nommées dans tous les organismes provinciaux d'ici 2019. Pour réaliser cet engagement, le Secrétariat du Conseil du Trésor assurera un suivi des statistiques sur la diversité ayant trait aux personnes nommées à des organismes provinciaux.

4.5 La formation donnée par le Secrétariat des nominations a été généralement bien accueillie par les personnes nommées

La formation en classe et la formation en ligne qu'offre le Secrétariat des nominations traitent des principes de bonne gouvernance dans le secteur public, fournissent de l'information générale sur le gouvernement et expliquent les rôles et responsabilités des personnes nommées. En date de juillet 2016, 17 séances de formation en classe ont été données à un total de 265 personnes nommées, et 1 100 personnes nommées ont suivi la formation en ligne.

On a demandé aux personnes nommées de fournir de la rétroaction sur la formation en répondant à un questionnaire. Nous avons examiné le résumé du sondage et constaté que la rétroaction était

positive : plus de 90 % des répondants ont évalué la formation comme étant bonne ou excellente. Les résultats de notre propre sondage étaient semblables : plus de 80 % des personnes nommées ont indiqué que la formation était bonne ou excellente. Lorsqu'on leur a demandé de proposer des améliorations aux processus d'orientation et de formation, environ la moitié des répondants ont demandé de plus amples renseignements en ce qui a trait à l'aperçu général des attentes à l'égard des postes auxquels des personnes sont nommées. La question de la relation et des communications entre les organismes et les ministères provinciaux a aussi été soulevée, ainsi que les pratiques exemplaires et les exigences communes s'appliquant aux divers types de rôles.

Le Secrétariat assure le suivi de la formation des personnes nommées afin de déterminer si elles ont suivi la formation en ligne et la formation en classe. En juillet 2016, parmi plus de 1 400 personnes nommées qui étaient tenues de suivre la formation en ligne, 1 115 avaient suivi la formation (environ 80 %). De plus, parmi les 450 personnes nommées qui devaient suivre une formation en classe, 310 avaient suivi cette formation (environ 70 %). Le Secrétariat envoie des rappels lorsque la formation n'a pas encore été suivie en indiquant la date de la prochaine séance en classe, s'il y a lieu. Comme prévu, étant donné la commodité de la formation en ligne (accessible en tout temps comparativement à la formation en classe offerte une fois par mois seulement), celle-ci est plus populaire que la formation en classe. Même s'il n'est pas nécessaire de suivre la formation dans un délai donné, le Secrétariat encourage les personnes nommées à la suivre dès que possible. Une majorité de personnes n'ayant pas suivi la formation a été nommée au cours de la dernière année.

L'Ontario et le Manitoba sont les deux seules administrations qui imposent une formation centralisée obligatoire aux personnes nouvellement nommées. Le gouvernement fédéral, la Saskatchewan et le Québec offrent également une formation centralisée, mais elle n'est pas obligatoire. L'Alberta s'affaire à l'élaboration d'une formation centralisée offerte par le gouvernement à toutes les personnes nouvellement nommées qui sera semblable à celle offerte en Ontario.

Presque tous les chefs de la direction sondés ont indiqué que leur organisation fournit aux personnes nouvellement nommées une orientation concernant le mandat et les activités de l'organisation. Environ 90 % des personnes nommées ont répondu qu'elles ont suivi cette formation lorsqu'elles ont été nommées à leur poste.

RECOMMANDATION 5

Pour que les personnes nommées suivent la formation nécessaire de manière à être en mesure de s'acquitter efficacement de leurs rôles, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- examiner ses documents de formation afin d'améliorer les secteurs désignés par les personnes nommées, notamment en ce qui concerne les attentes au titre de leurs rôles et responsabilités, la relation et la communication entre les organismes et les ministères provinciaux et les pratiques exemplaires et exigences communes s'appliquant aux divers types de rôles; de concert avec les ministères, veiller à ce que les personnes nommées se conforment aux exigences en matière de formation, dans un délai opportun.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'emploiera à améliorer constamment les documents de formation des personnes nommées et collaborera avec les ministères afin que les personnes nommées terminent la formation requise en temps opportun.

4.6 La rémunération ne respecte pas la Directive concernant les organismes et les nominations

Bien qu'elle n'exige pas expressément que les personnes nommées soient rémunérées, la Directive concernant les organismes et les nominations fixe des plafonds pour les tarifs journaliers et les taux de rémunération pour les ministères qui décident de rémunérer leurs personnes nommées et de rembourser leurs dépenses.

Selon la Directive, les tarifs journaliers pour les organismes régis par un conseil et les organismes consultatifs comportent deux niveaux (expertise de base et expertise spécialisée) et ils doivent s'inscrire dans les échelles suivantes :

- membres : maximum de 150 $ (expertise de base) et de 200 $ (expertise spécialisée);
- vice-présidents : maximum de 175 $ (expertise de base) et 250 $ (expertise spécialisée);
- présidents : maximum de 225 $ (expertise de base) et de 350 $ (expertise spécialisée).

La Directive prévoit en outre que le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du cabinet est chargé de consentir des exceptions aux tarifs journaliers et à la rémunération à temps plein excédant ce qui est prévu dans la Directive.

Lors de notre examen des taux de rémunération des membres actuels, nous avons constaté que près du quart des personnes nommées à des organismes régis par un conseil ou consultatifs (140 sur 606 ou 23 %) touchent une rémunération fondée sur des tarifs journaliers supérieurs aux tarifs fixés dans la Directive. Ces personnes nommées siègent aux conseils de huit organismes régis par un conseil et de sept organismes consultatifs répartis dans sept ministères. L'écart moyen entre le tarif journalier maximum et le tarif réel était d'environ 200 $; l'écart le plus important s'appliquant aux membres du Comité d'évaluation des médicaments, dont le taux de rémunération est de 800 $ de plus par jour que les montants prévus dans la Directive.

Les taux de rémunération pour ces 140 membres ont été approuvés par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du cabinet. Chaque organisme est visé par un décret sur la rémunération signé par le lieutenant-gouverneur. Les décisions du Conseil du Trésor/du Conseil de gestion du cabinet ont préséance sur les taux fixés dans la Directive. Cependant, l'objectif de la Directive concernant les organismes et les nominations est de fixer les règles et les exigences s'appliquant aux nominations et à la rémunération. Si la Directive ne correspond pas à la véritable rémunération des organismes, elle ne contient pas la bonne information pour les éventuelles personnes nommées.

En revanche, moins de 1 % des personnes nommées dans les tribunaux décisionnels et les organismes de réglementation (six sur 959, toutes nommées au Conseil des experts-comptables de la province de l'Ontario — l'organisme responsable de la surveillance des comptes publics de l'Ontario) sont rémunérées à un taux plus élevé que ceux prévus dans la Directive. Ces taux ont été approuvés par décret en conseil signé par le lieutenant-gouverneur.

RECOMMANDATION 6

Pour que la rémunération des personnes nommées soit transparente, les organismes provinciaux doivent respecter les taux de rémunération énoncés dans la Directive concernant les organismes et les nominations ou, au besoin, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait proposer au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du cabinet que la Directive soit modifiée de manière à indiquer la rémunération réellement en vigueur.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT AU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat au Conseil du Trésor continuera à recommander des taux de rémunération conformes à la Directive lors de l'établissement de nouveaux organismes provinciaux, tout en respectant le pouvoir du Conseil du Trésor/du Conseil de gestion du cabinet de rendre des décisions relatives à la rémunération pour le compte du gouvernement.

Annexe 1 : Personnes nommées selon le ministère et le type d'organisme, juillet 2016

Source des données : Secrétariat des nominations

	Organismes régis par un conseil				Organismes non régis par un conseil				
Ministère	Services opérationnels	Entreprises opérationnelles	Fiducie	Organismes de réglementation	Organismes décisionnels	Organismes de réglementation	Organismes consultatifs	Autres	Total
Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario							13		**13**
Enseignement supérieur et Formation professionnelle	7						13	177	**197**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	7	17	14	7	50	8	32	5	**140**
Procureur général	17			7	480[1]	21	63	53	**161**
Services à l'enfance et à la jeunesse							17		**17**
Affaires civiques et Immigration		3				1	20		**24**
Services sociaux et communautaires	8							7	**15**
Sécurité communautaire et Services correctionnels					5		63	239[2]	**68**
Éducation	14	17					30	32	**93**
Énergie				11				41	**52**
Environnement et Action en matière de changement climatique	9	13					53	29	**104**
Finances		50	3	16		9	3	21	**102**
Affaires francophones							11		**11**
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs						6		25	**31**
Santé et Soins de longue durée	185				415[3]		71	286[3]	**671**
Logement		5						1	**6**
Infrastructure		13						4	**17**
Travail	10		10		194	1	10	11	**236**
Affaires municipales		6			10	12	21	24	**73**
Richesses naturelles et Forêts		18				16	61	16	**111**
Développement du Nord et Mines	17	11						3	**31**
Recherche, Innovation et Sciences		4					11		**15**
Secrétariat aux affaires des personnes âgées		4							**4**
Tourisme, Culture et Sport	50	111						218[4]	**161**
Transports		16				1		14	**31**
Secrétariat du Conseil du Trésor			12		5	14	5	4	**40**
Total	**324**	**284**	**39**	**41**	**1 159**	**89**	**497**	**1 214**	**3 647**

1. Formé essentiellement des personnes nommées aux tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de justice sociale.
2. Formé essentiellement des personnes nommées aux commissions des services policiers.
3. Formé essentiellement des personnes nommées aux conseils des professions de la santé réglementées et aux commissions du consentement et de la capacité.
4. Formé essentiellement des personnes nommées aux équipes d'évaluation des demandes de subvention pour la Fondation Trillium de l'Ontario.

Annexe 2 : Comparaison entre les administrations

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Ont.	Canada	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Qc	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N	T.N.-O.	Yn	Nt
Un organisme central assure-t-il la plus grande partie des activités administratives liées au processus de nomination?	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non
Les politiques administratives régissant le processus sont-elles centralisées?	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Une base de données centrale permet-elle d'assurer le suivi des personnes nommées et de leur mandat?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Quand le processus de nomination commence-t-il normalement?	De 2 à 6 mois à l'avance	Selon l'organisme	Plus de six mois à l'avance	Plus de six mois à l'avance	Plus de six mois à l'avance	Plus de six mois à l'avance	Plus de six mois à l'avance	Plus de six mois à l'avance	De 2 à 6 mois à l'avance	Moins de 2 mois avant et après la fin du mandat	Selon l'organisme	Moins de deux mois à l'avance	De 2 à 6 mois à l'avance	Moins de six mois à l'avance
Quel laps de temps s'écoule-t-il habituellement entre le recensement de la vacance et la nomination d'une personne?	Plus de six mois	Plus de six mois	De 2 à 6 mois	Plus de six mois	De 2 à 6 mois	De 2 à 6 mois	De 2 à 6 mois	Plus de six mois	Plus de six mois	De 2 à 6 mois	De 2 à 6 mois	Moins de 2 mois	De 2 à 6 mois	De 2 à 6 mois
Quelle est la durée habituelle d'un mandat?	3 années (sauf pour les organismes décisionnels et de réglementation)	Selon les dispositions de la loi	Habituellement un an, mais dépend des dispositions de la loi	3 ans	Selon les dispositions de la loi	Habituellement 2 ou 3 ans	5 ans	3 ans	3 ans	3 ans	3 à 5 ans	3 ans	3 ans	3 ans
Le processus de nomination s'applique-t-il également aux reconductions de mandats?	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Parfois	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui
Y a-t-il une limite au nombre de mandats pouvant être confiés à une personne?	Selon l'organisme	Oui	Selon les dispositions de la loi	Oui	Non	Oui, habituellement 10 ans	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non

	Ont.	Canada	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Qc	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N	T.N.-O.	Yn	Nt
Les mandats sont-ils normalement décalés pour faire en sorte que plusieurs personnes ne soient pas remplacées en même temps?	Parfois	Oui	Oui	Parfois	Parfois	Oui	Parfois	Parfois	Parfois	Oui	Parfois	Parfois	Parfois	Oui
Existe-t-il des compétences documentées qui sont exigées pour tous les postes pourvus par voie de nominations?	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Tous les postes pourvus par voie de nominations sont-ils rémunérés?	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Si des tarifs journaliers sont prévus, quelle en est l'échelle?	75 $ à 1 000 $	Selon l'organisme et le poste	Selon l'organisme	Selon l'organisme	Selon l'organisme	55 $ à 560 $	100 $ à 400 $	Jusqu'à 500 $	35 $ à 1 000 $	73 $ à 200 $	Selon l'organisme	250 $ à 500 $	75 $ à 200 $	250 $ à 500 $
Les séances d'orientation et de formation sont-elles fournies aux nouvelles personnes nommées centralement ou au niveau de l'entité?	Les deux	Les deux	Niveau de l'entité	Niveau de l'entité	Les deux	Les deux	Les deux	Niveau de l'entité	Niveau de l'entité	Niveau de l'entité	Niveau de l'entité	Non	Niveau de l'entité	Non
La formation est-elle obligatoire?	Oui, la formation centrale	Oui, au niveau de l'entité	Oui, au niveau de l'entité	Non	Non	Oui, la forma-tion centra-le	Non	Non	Oui, au niveau de l'entité	Non	Non	Non	Non	Non
Existe-t-il au sein de votre administration un comité permanent de l'assemblée législative qui est habilité à examiner les candidatures retenues en vue de nominations?	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non

*Une exception : Comité des mises en candidature du Conseil de l'Ontario, Société d'administration du Régime de retraite de la province de l'Ontario

Les contrôles généraux de l'information et de la technologie de l'information

1.0 Résumé

Le gouvernement de l'Ontario compte sur l'information et la technologie de l'information (ITI) pour administrer une vaste gamme d'activités et de services au public, y compris les services sociaux, de santé, d'éducation et de justice. Lors de notre audit initial de l'ITI, nous avons examiné les politiques et procédures du gouvernement dans ce domaine et évalué l'efficacité des contrôles généraux en place pour maintenir l'intégrité des systèmes d'ITI.

La première stratégie pangouvernementale en matière d'ITI a été publiée en 1998 afin d'établir une infrastructure d'ITI et une structure de gouvernance communes à tous les ministères (avant 1998, le gouvernement suivait une approche décentralisée où chaque ministère avait son propre service d'ITI). La stratégie a introduit une approche selon laquelle les services d'ITI seraient offerts à des « groupements » de programmes et de services gouvernementaux qui ont des clients et des services similaires, comme le groupement des services sociaux et communautaires et des services à l'enfance et à la jeunesse. La stratégie du gouvernement en matière d'ITI a évolué au fil des ans afin de suivre l'évolution de ses besoins et de ses priorités.

L'actuelle stratégie en matière d'ITI (2016-2020) est axée sur l'utilisation de la technologie en vue d'améliorer la prestation des programmes gouvernementaux, de mettre à jour les systèmes d'ITI vieillissants et obsolescents, et de permettre l'analyse des données à des fins de prise de décisions.

L'organisation d'ITI actuelle se compose du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique, de trois directions responsables de la prestation de certains services pangouvernementaux communs, et d'unités soutenant les neuf groupements de ministères. L'organisation d'ITI assure la maintenance de plus de 1 200 systèmes d'ITI à l'échelle du gouvernement et a des dépenses annuelles d'environ 1,3 milliard de dollars.

Nous avons commencé notre audit en examinant les ententes de niveau de service pour tous les systèmes d'ITI des neuf groupements de ministères. Ces ententes sont importantes, car elles précisent les types de services à fournir et leur qualité, la façon dont les décisions concernant les systèmes d'ITI seront prises et les modalités d'évaluation de la performance. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'ententes de niveau de service en place pour 75 % des systèmes d'ITI du gouvernement. Or, les ministères et leurs groupements ITI qui n'ont pas

d'ententes de niveau de service s'exposent à différents problèmes, comme une infrastructure insuffisante pour répondre à leurs besoins. Les ententes en place étaient très générales et mal formulées et ne reflétaient pas les processus en vigueur. En avril 2016, soit plusieurs mois après le début de notre audit, le Groupement ITI pour les organismes centraux a préparé une deuxième entente (pour un total de 2 des 168 systèmes pris en charge); il prévoit s'en servir comme modèles pour établir d'autres ententes de niveau de service d'ITI.

Pour comprendre les modalités de gestion des contrôles généraux d'ITI, nous avons choisi d'examiner trois systèmes clés dans trois groupements :

- le Réseau intégré d'information sur les infractions (le système des tribunaux) du ministère du Procureur général, servi par le Groupement des services technologiques pour la justice, offre un soutien administratif à la Cour de justice de l'Ontario;
- le Système ontarien intégré d'administration fiscale du ministère des Finances, servi par le Groupement ITI pour les organismes centraux, administre le système d'administration des taxes et des impôts de la province;
- le Système de contrôle des permis (le système des permis) du ministère des Transports, servi par le Groupement ITI pour le travail et les transports, administre l'immatriculation des véhicules et les permis de conduire.

Nous avons évalué ces systèmes par rapport aux pratiques exemplaires recensées pour des contrôles généraux d'ITI vigoureux, car ces contrôles constituent la première ligne de défense contre des menaces telles que le piratage informatique, les virus, le sabotage, le vol et l'accès non autorisé à l'information et aux données. Ils protègent l'accès aux systèmes d'ITI (confidentialité), préviennent les modifications (intégrité), et assurent la sauvegarde et la récupération des données (*disponibilité*).

Dans l'ensemble, nous avons constaté que la gestion de l'ITI s'oriente dans la bonne direction en ce qui concerne la sauvegarde, la récupération et le fonctionnement des contrôles généraux d'ITI, particulièrement dans le cas du système d'administration fiscale, qui est plus récent que les deux autres. Il y avait toutefois des améliorations à apporter aux trois systèmes afin d'instituer des contrôles visant à prévenir l'accès non autorisé aux renseignements confidentiels.

Nous avons également relevé des défis liés à la mise en oeuvre des modifications à apporter au système des tribunaux et au système des permis, de crainte que tout changement ne corrompe la fonctionnalité de ces systèmes obsolescents ou ne cause des pannes. Cette réticence prévient les innovations qui permettraient d'améliorer la prestation des services. Nous avons relevé certains cas où des programmeurs avaient apporté des changements d'une manière contraire aux pratiques exemplaires en gestion informatique, par exemple en entrant des données réelles dans le système des tribunaux. Ces programmeurs risquaient donc d'entrer des données inexactes ou de modifier les données existantes, par inadvertance ou dans une intention frauduleuse.

Le gouvernement a lancé des projets afin de remplacer les systèmes d'ITI obsolescents, mais ces projets ont subi des retards considérables. En 2009-2010, le Conseil du Trésor a approuvé des dépenses de 600 millions de dollars au titre de la Stratégie de gestion des portefeuilles d'applications principales (MAPS) pour le remplacement et la réparation de 77 systèmes d'ITI à l'échelle du gouvernement. En juin 2016, 66 de ces applications avaient été mises hors service (17) ou mises à niveau (49). En 2012, le gouvernement a transféré la responsabilité du remplacement et de la mise à niveau des systèmes d'ITI d'une équipe centrale, qui était gérée par le ministère des Services gouvernementaux, aux groupements ITI soutenant les ministères. À ce moment-là, 121 millions de dollars avaient été dépensés pour la stratégie MAPS. Le Conseil du Trésor a transféré 316 des 479 millions de dollars restants aux ministères auxquels les systèmes modernisés finiraient par appartenir. Il a conservé la somme restante (163 millions de dollars). Il espérait ainsi que chaque ministère trouve

des fonds supplémentaires dans son budget d'immobilisations ordinaire pour financer les projets de modernisation de l'ITI.

En 2009-2010, les responsables de la stratégie MAPS ont déterminé qu'il était plus que temps de remplacer ou de moderniser deux des trois systèmes que nous avons audités, soit ceux des tribunaux et des permis. Or, ces systèmes n'ont toujours pas été remplacés ou modernisés :

- Un montant de 11 millions de dollars a initialement été dépensé dans le but de remplacer le système des tribunaux dans le cadre d'un projet d'ITI beaucoup plus ambitieux. Ce projet a échoué, surtout en raison d'une gouvernance et d'une surveillance insuffisantes, d'un manque de fonctionnalité et de l'absence d'intégration avec les modules développés par le fournisseur. Aucun nouveau système n'a été mis au point, mais le gouvernement a pu réaffecter environ 6,5 millions de dollars en matériels et logiciels. Les 4,5 millions de dollars restants ont été radiés. Aucun plan n'a été mis en place depuis qui indique quand l'actuel système des tribunaux sera remplacé.
- Dans le Projet de modernisation des activités de sécurité des usagers de la route (lancé en 2009), il était initialement prévu de remplacer le système des permis avant 2016. Le projet a toutefois été retardé parce que la direction a révisé sa démarche originale de modernisation du système complet en cinq ans pour plutôt déployer le projet par étapes en trois segments. Le piètre rendement du fournisseur externe, dont le contrat a été résilié, a également retardé le projet. En mars 2016, on avait consacré 182 millions de dollars au premier segment, dont l'achèvement est maintenant prévu d'ici la fin de 2016, au coût estimatif de 203 millions de dollars. Le groupement n'a pas encore fait l'évaluation des délais et des coûts relatifs aux deux autres segments.

L'âge du système des tribunaux et de celui des permis ne serait pas un problème critique en soi, si les ministères les mettaient périodiquement à jour et géraient leur dotation de façon efficace. Nous avons toutefois des préoccupations concernant l'absence de formation continue et de transfert des connaissances, la maintenance limitée et les problèmes de fonctionnalité des systèmes d'ITI que nous avons audités. Étant donné que le système des tribunaux et celui des permis étaient censés être remplacés à l'origine, le budget annuel de maintenance a été considérablement réduit. Ces systèmes font l'objet d'une maintenance minimale depuis 2009, de sorte que les ministères ne peuvent que satisfaire aux exigences législatives, au lieu d'améliorer la prestation des services comme prévu dans la stratégie MAPS.

2.0 Contexte

2.1 Les besoins en information et en technologie de l'information (ITI) du gouvernement de l'Ontario

Le gouvernement de l'Ontario a besoin de systèmes d'information et de technologie de l'information (ITI) pour offrir sa vaste gamme de services et de programmes au public et pour gérer ses finances et ses affaires, par exemple en effectuant des paiements et en percevant des revenus. Il traite des milliards de transactions chaque année et utilise l'ITI pour le soutenir et l'aider dans des domaines tels que les suivants :

- la planification (par exemple, fournir des données financières et d'autres renseignements lors de l'exercice de budgétisation annuel), qui exige l'accès à l'information stockée dans de grandes bases de données et l'analyse de cette information;
- la prestation des services au public (par exemple, payer les prestations d'aide sociale, enregistrer les entreprises, renouveler les plaques d'immatriculation des véhicules), ce qui exige l'échange de renseignements avec

des organismes financés par la province qui aident à répondre aux besoins de la population en matière de santé, d'éducation, de services sociaux, de justice et de sécurité;
- l'administration de ses activités (par exemple, traiter les demandes de remboursement de l'Assurance-santé; enregistrer les naissances et les décès; gérer ses ressources humaines, ses finances et ses processus opérationnels; et interagir avec des entreprises, des investisseurs, des partenaires commerciaux et d'autres administrations publiques);
- l'évaluation et l'amélioration de ses activités (par exemple, établir des normes, mesurer et gérer des résultats).

2.2 L'évolution de la vision et de la stratégie du gouvernement en matière d'ITI

2.2.1 La stratégie en matière d'ITI de 1998

Avant 1998, le gouvernement de l'Ontario avait beaucoup d'organisations et de systèmes d'ITI différents servant chaque ministère. La situation a commencé à changer lors de la publication, en 1998, d'une stratégie en matière d'ITI intitulée *Using Information Technology to Transform Government for the 21st Century*. Ce document disait ceci :

> [*Traduction*]
>
> À l'heure actuelle, le gouvernement a trop de systèmes de TI différents avec peu d'intégration entre les ministères et des liens ténus avec le secteur parapublic. Les ordinateurs acquis à des fins particulières sont incompatibles et ne peuvent pas communiquer entre eux électroniquement. Il est également difficile de mettre en oeuvre des systèmes dans tous les ministères, car ceux-ci utilisent des réseaux différents. Une responsabilisation diffuse mine le contrôle financier global des dépenses en technologie de l'information (TI). Une budgétisation sur un seul exercice signifie que la TI est traitée comme un coût plutôt qu'un investissement, ce qui entrave le remplacement de systèmes fragiles et plus anciens. De plus, étant donné la concurrence des employeurs qui se disputent les candidats possédant des compétences en information et en technologie de l'information, les ministères à eux seuls ne peuvent pas assembler les ressources humaines requises pour atteindre tous leurs objectifs en matière de TI.

La stratégie de 1998 :
- a mis en place une nouvelle organisation pangouvernementale d'ITI dirigée par le premier directeur général de l'information pour la fonction publique;
- a introduit le principe du « regroupement » : les services d'ITI ne seraient pas fournis à chaque ministère individuellement, mais plutôt à des « groupements » de programmes et services gouvernementaux qui ont des clients et des besoins similaires;
- a établi une structure de gouvernance où chaque groupement est servi par un directeur de l'information, qui rend compte aux sous-ministres des ministères inclus dans le groupement ainsi qu'au directeur général de l'information pour la fonction publique.

Un objectif clé de la stratégie de 1998 était une infrastructure d'ITI commune, avec des systèmes d'ITI sous-jacents qui pourraient échanger des renseignements entre eux. Une telle infrastructure était censée permettre une approche « à guichet unique » pour une prestation plus simple et plus rapide des services, qui sont fournis par voie électronique plutôt que sur papier. ServiceOntario, le « guichet unique » qui offre des services aux particuliers, était une des initiatives en cours à ce moment-là qui nécessitaient urgemment des modifications à la capacité d'ITI du gouvernement. (ServiceOntario fournit un accès centralisé à un éventail de services, de sorte que les résidents de la province peuvent renouveler leur permis de conduire, enregistrer le nom d'une entreprise et présenter une demande de carte Santé sous le même toit.) La

stratégie était d'amener le gouvernement à établir des centres de services « à guichet unique » où les clients pourraient aller pour obtenir différents services. Elle était censée améliorer la prestation des services ainsi que le rapport coût-efficience en ITI.

2.2.2 La stratégie Cyber Ontario de 2005

En 2005, le Conseil des ministres a approuvé Cyber Ontario afin de mettre à jour la stratégie en matière d'ITI du gouvernement. La stratégie Cyber Ontario était axée sur le regroupement des ressources en ITI et la centralisation de l'infrastructure connexe. Elle prévoyait notamment :

- le passage de huit services de dépannage à un seul;
- le passage de huit systèmes de messagerie à un seul;
- la centralisation des différents services de TI servant les 22 ministères existant à ce moment-là;
- le remplacement du Bureau de l'administrateur en chef de la prestation des services pour la fonction publique et de Services TI Ontario (le fournisseur d'infrastructure d'ITI du gouvernement) par une organisation centrale appelée Services technologiques d'infrastructure.

La stratégie de 2005 était censée permettre aux employés de la fonction publique de l'Ontario d'obtenir de l'aide auprès d'un seul service de dépannage, d'utiliser un seul système de messagerie pour communiquer entre eux, et de travailler sur des ordinateurs de bureau configurés et mis à jour conformément à une norme provinciale unique.

En 2007, d'importantes modifications avaient été apportées, dont le parachèvement des groupements ITI. Malgré ces progrès, le regroupement de l'infrastructure est un processus graduel qui, dans une certaine mesure, est toujours en cours.

2.2.3 Le plan stratégique de 2008 : *Au-delà de Cyber Ontario 2008–2013*

Le plan stratégique de 2008, intitulé *Au-delà de Cyber Ontario 2008–2013*, mettait l'accent sur la limitation des coûts par la mise en oeuvre de solutions d'ITI plus rentables. Il s'inscrivait également dans le prolongement de l'approche favorisant une coordination plus centralisée de la mise à niveau des systèmes d'ITI. Selon la terminologie employée à ce moment-là, il s'agissait de concevoir des systèmes ou services « organisationnels (c'est-à-dire destinés à l'ensemble de l'organisation plutôt qu'à un seul service ou à une seule fonction.) D'autres objectifs continus étaient d'améliorer la prestation des services, la gestion de l'information et la collaboration, en plus de recruter du personnel d'ITI fiable et professionnel.

2.2.4 De 2013 à 2016

Il n'y a pas eu de stratégie globale en matière d'ITI durant la période allant de 2013 à 2016. L'organisation d'ITI travaillait encore à l'atteinte des objectifs de la stratégie pour 2008–2013. Or, les consultations sur la prochaine itération de la stratégie pluriannuelle de l'organisation d'ITI ont commencé en 2011, soit bien avant l'expiration du plan stratégique Au-delà de Cyber Ontario. Ces consultations ont révélé une réorientation majeure de la prestation des services publics, qui met l'accent sur les technologies grand public et l'évolution des approches numériques (comme la prestation des services sur Internet et l'utilisation des applications mobiles) afin de refléter les objectifs à long terme de l'organisation. De plus, l'attention de la direction a été détournée de la nécessité d'élaborer une stratégie par un important remaniement des cadres supérieurs de l'organisation d'ITI.

2.2.5 La stratégie de 2016 : *le gouvernement numérique*

Le dernier plan stratégique de cinq ans a été publié en avril 2016 pour la période 2016–2020. Ses priorités clés sont les suivantes :

- services publics numériques — améliorer la prestation des programmes gouvernementaux grâce à de meilleurs services et technologies numériques;
- innovation en entreprise — mettre à jour les systèmes de TI vieillissants et obsolescents (ou, à tout le moins, les rendre compatibles avec les nouvelles technologies) afin d'améliorer les services et d'en accélérer la prestation, d'améliorer la réceptivité et de cesser d'utiliser des produits liés à un fournisseur précis;
- fonds d'information — aider le gouvernement à stocker, traiter, gérer, analyser et utiliser les vastes quantités de données recueillies afin d'accroître son efficacité et d'apporter une valeur réelle aux ministères, au public et aux entreprises.

2.3 Organisation d'ITI actuelle

L'organisation d'ITI, dont le bureau principal est hébergé au Secrétariat du Conseil du Trésor de l'Ontario, se compose du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique, de trois directions responsables de certains services pangouvernementaux communs et de neuf unités d'ITI soutenant les groupements de ministères. La **figure 1** montre les relations entre ces trois organisations ainsi que le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui finance des initiatives générales de TI et surveille la coordination de la normalisation de l'ITI à l'échelle du gouvernement.

L'organisation d'ITI dans son ensemble comptait environ 4 400 employés et 1 153 consultants à temps plein actifs au 31 mars 2016.

2.3.1 Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique

Le directeur général de l'information pour la fonction publique dirige l'organisation d'ITI et travaille en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de prendre des décisions relatives à la stratégie et à la sécurité en matière de technologie et d'établir des politiques de gestion de l'information pour toutes les activités d'ITI du gouvernement. Le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique doit :

- harmoniser le travail en matière d'ITI afin de soutenir l'orientation et la vision du gouvernement;
- gérer tous les serveurs, ordinateurs, logiciels et appareils mobiles;
- assurer la sécurité des réseaux, de l'information et des dossiers publics.

2.3.2 Trois directions des services

Les trois directions des services sont responsables des services pangouvernementaux et relèvent du directeur général de l'information pour la fonction publique.

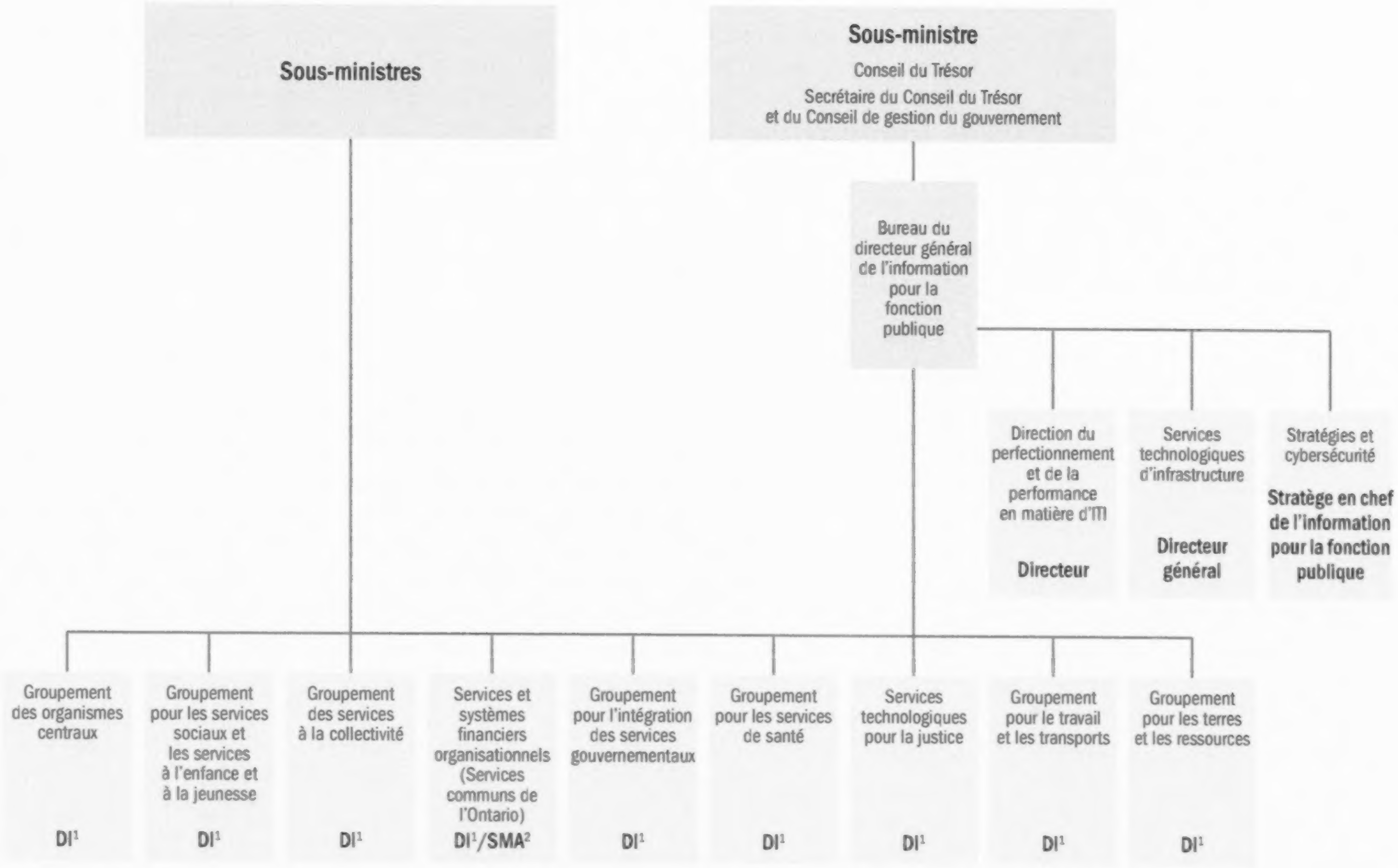
Services technologiques d'infrastructure

La direction des Services technologiques d'infrastructure est responsable de ce qui suit :

- les services généraux (y compris la surveillance et l'exécution des achats en ITI ainsi que l'établissement des coûts et des prix des services d'ITI à l'échelle du gouvernement);
- la gestion des relations avec les clients (la direction fournit des services aux groupements ITI et à leurs secteurs d'activité ministériels);
- l'exploitation des centres de données;
- les services de soutien aux utilisateurs d'ordinateurs de bureau et aux régions;
- les services de planification organisationnelle et de mise en oeuvre des projets pour les ministères clients;

Figure 1 : Structure de l'organisation d'ITI

Source des données : Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique



1. Directeur de l'information
2. Sous-ministre adjoint (SMA)

- la mise en oeuvre des projets d'infrastructure d'ITI;
- la gestion des services (la direction veille au fonctionnement efficace de la gestion des incidents, des modifications et des niveaux de service);
- les télécommunications (comme les services de téléphone, de messagerie vocale, d'audioconférence et de vidéoconférence);
- la planification de la continuité des activités.

Stratégies et cybersécurité en matière d'ITI

La Direction des stratégies et de la cybersécurité en matière d'ITI dirige l'élaboration de la stratégie et des politiques en matière d'ITI. Elle s'occupe également des examens techniques généraux des systèmes d'ITI, et elle donne des conseils au Comité d'approbation des projets d'ITI quant aux projets pertinents en matière d'ITI.

Direction du perfectionnement et de la performance en matière d'ITI

La Direction du perfectionnement et de la performance en matière d'ITI se compose de trois unités responsables des aspects suivants :

- l'apprentissage en matière d'ITI;
- le marketing et les communications stratégiques en matière d'ITI;
- la mesure de la performance et la production des rapports connexes.

2.3.3 Neuf groupements ITI

Ensemble, le personnel et les consultants des neuf groupements ITI prennent en charge plus de 1 200 systèmes dans 30 ministères et bureaux. La **figure 2** contient, pour chaque groupement, une liste des ministères clients ainsi que des exemples des principaux systèmes pris en charge.

Chaque groupement offre un soutien quotidien en ITI à ses ministères clients et à leurs systèmes. Ce soutien englobe la sécurité, la gestion des modifications apportées aux matériels et aux logiciels, et le fonctionnement fiable et continu des systèmes. Chaque groupement est dirigé par son propre directeur de l'information, qui rend compte aux sous-ministres des ministères servis ainsi qu'au directeur général de l'information pour la fonction publique.

2.4 Financement de l'ITI

Le Secrétariat du Conseil du Trésor finance la plupart des initiatives générales d'ITI, tandis que les ministères financent leurs propres initiatives et services dans ce domaine.

En 2015-2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor et tous les ministères combinés ont dépensé un total de 1,3 milliard de dollars en ITI. La **figure 3** montre les dépenses totales pour la période de 10 ans allant de 2006-2007 à 2015-2016. Les dépenses ont augmenté de près de 122 millions de dollars en 2011-2012 (surtout pour les immobilisations) en raison de l'achèvement de projets visant à moderniser plusieurs systèmes plus vieux, et de près de 119 millions de dollars en 2015-2016 (surtout pour le fonctionnement), principalement en raison du lancement de plusieurs petits projets.

La **figure 4** et la **figure 5** présentent les dépenses de fonctionnement et les dépenses en immobilisations des groupements ITI de 2013-2014 à 2015-2016.

2.5 Contrôles des systèmes d'ITI

Il y a deux types de contrôles des systèmes d'ITI : les contrôles des applications et les contrôles généraux.

Les contrôles des applications (ou contrôles des programmes) sont des vérifications intégrées à certaines applications logicielles (par exemple, pour la paye, les comptes débiteurs et le traitement des commandes) que les systèmes d'ITI effectuent automatiquement afin de garantir l'intégralité et l'exactitude des données saisies et des transactions traitées, depuis l'entrée jusqu'à la sortie. Mentionnons, entre autres, un contrôle de validation qui empêcherait un utilisateur de saisir un caractère alphabétique dans un champ numérique.

Figure 2 : Clients et systèmes d'ITI clés choisis pris en charge par les groupements ITI

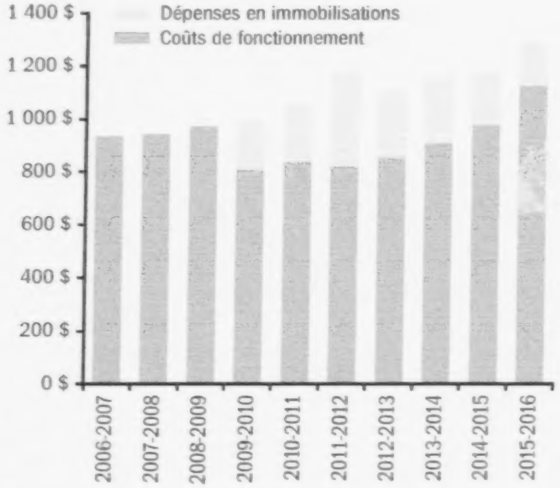
Source des données : Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique

Groupement ITI	Clientèle des ministères ou bureaux	Systèmes d'ITI clés choisis pris en charge
Organismes centraux	• Bureau du Conseil des ministres • Finances • Affaires intergouvernementales • Secrétariat du Conseil du Trésor	• Système d'administration fiscale de l'Ontario* (enregistre tous les revenus fiscaux perçus)
Services sociaux et services à l'enfance et à la jeunesse	• Services à l'enfance et à la jeunesse • Services sociaux et communautaires	• Réseau d'information pour la protection de l'enfance (documente les affaires de protection de l'enfance) • Système automatisé de gestion de l'aide sociale (utilisé pour administrer les cas d'aide sociale)
Services à la collectivité	• Enseignement supérieur et Formation professionnelle • Affaires civiques et Immigration • Éducation • Commerce international • Affaires municipales et Logement • Tourisme, Culture et Sport • Direction générale de la condition féminine	• Système de gestion des cas (appuie l'administration des participants aux programmes d'Emploi Ontario) • Système du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario (traite les demandes de prêts étudiants)
Services et systèmes financiers organisationnels	• Services communs de l'Ontario (fait partie de Services gouvernementaux et Services aux consommateurs)	• Système intégré de gestion de l'information financière (enregistre l'information financière de l'Ontario)
Intégration des services gouvernementaux	• Développement économique et Croissance • Énergie • Affaires francophones • Services gouvernementaux et Services aux consommateurs • Infrastructure • Recherche, Innovation et Sciences • Secrétariat aux affaires des personnes âgées	• Système d'information sur les entreprises de l'Ontario (enregistre l'information concernant les entreprises autorisées à faire affaire en Ontario) • Réseau d'information sur les ressources humaines (traite la paye de tous les employés de la fonction publique de l'Ontario)
Services de santé	• Santé et Soins de longue durée	• Système de paiement des demandes de règlement pour services médicaux (traite les demandes de règlement présentées dans le cadre de l'Assurance-santé de l'Ontario) • Système du réseau de santé (traite les demandes de règlement présentées dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario)
Services technologiques pour la justice	• Procureur général • Sécurité communautaire et Services correctionnels	• Réseau intégré d'information sur les infractions* (appuie l'administration des tribunaux de l'Ontario) • Système informatique de suivi des contrevenants (enregistre les données concernant les contrevenants)
Travail et transports	• Travail • Transports	• Système de contrôle des permis* (traite les transactions concernant les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules) • Système de suivi des projets d'amélioration des immobilisations (tient à jour les plans de construction et gère les dépenses liées à l'amélioration du réseau routier)
Terres et ressources	• Agriculture, Alimentation et Affaires rurales • Environnement et Action en matière de changement climatique • Relations avec les Autochtones et Réconciliation • Richesses naturelles et Forêts • Développement du Nord et Mines	• Système d'information en matière d'eau potable (gère et diffuse les données sur les installations d'eau potable et la qualité de l'eau) • Registre environnemental des activités et des secteurs (enregistre les entreprises à faible risque qui pourraient avoir un impact sur l'environnement)

* Ces systèmes d'ITI ont été examinés pour le présent rapport.

Figure 3 : Total des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations en ITI, 2006-2007–2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique



Note : Avant 2009-2010, les actifs et les services de TI n'étaient pas capitalisés par le Bureau du contrôleur provincial, et il n'y avait pas de politique gouvernementale en place à leur sujet.

Les contrôles généraux d'ITI, sur lesquels notre audit est axé, s'appliquent à la conception générale, à la sécurité et à l'utilisation des programmes informatiques et des fichiers de données dans l'ensemble de l'organisation. Ils consistent dans les logiciels et les procédures manuelles qui permettent de s'assurer que les systèmes d'ITI de l'organisation sont fiables et fonctionnent comme prévu. Les contrôles généraux permettent habituellement d'assurer la sécurité de l'accès au système, d'effectuer la maintenance, d'apporter des modifications et d'appliquer des procédures de sauvegarde et de restauration en cas de panne. La sous-section qui suit décrit les contrôles généraux d'ITI en détail.

2.5.1 Résultats précis des bons contrôles généraux d'ITI

L'organisation qui met en place des contrôles généraux détaillés et efficaces a une assurance raisonnable que ses systèmes d'ITI sont sécurisés et fonctionnent dans un environnement approprié, c'est-à-dire que :

- Seul le personnel autorisé peut accéder aux systèmes et aux données; les personnes non autorisées n'y ont pas accès.
- Le matériel informatique est physiquement sécurisé (par exemple, l'accès aux pièces logeant les serveurs est limité au personnel d'ITI; le matériel est protégé contre les incendies et les extrêmes de température et d'humidité).
- Le développement de nouveaux systèmes et la modification des systèmes existants sont gérés et contrôlés afin d'obtenir les résultats escomptés et de les documenter comme il se doit.
- Les problèmes de traitement (par exemple, les données transférées entre deux systèmes ne sont pas complètes ou exactes) sont repérés et résolus rapidement et de façon satisfaisante afin de maintenir l'intégrité des données et la fiabilité des systèmes.
- Des procédures de sauvegarde, de redémarrage et de récupération sont en place, et une documentation technique est disponible, pour qu'un traitement interrompu ne cause pas de dommages au système ni de perte de données, et que le système redevienne rapidement fonctionnel.
- Le personnel d'ITI respecte la procédure à suivre pour configurer les tâches (comme le traitement par lots de plusieurs transactions en même temps), le logiciel d'exploitation et le matériel.

2.5.2 Principaux secteurs de risque que les bons contrôles généraux d'ITI doivent cibler

Nous avons cerné, en nous fondant sur les recherches effectuées et les pratiques exemplaires, neuf grands secteurs de risque que les contrôles généraux efficaces doivent cibler :

- *Ententes de niveau de service* — Il faut établir un contrat entre la direction du groupement ITI et les ministères servis afin de préciser officiellement et clairement les rôles et

Figure 4 : Dépenses opérationnelles en ITI par unité organisationnelle, 2013-2014–2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique

Groupement ITI	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total
Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique	175	172	147	**494**
Groupement pour les services à l'enfance et à la jeunesse	114	132	153	**399**
Groupement pour les services de santé	84	129	140	**353**
Groupement pour les organismes centraux	129	123	98	**350**
Groupement pour les services à la collectivité	105	119	115	**339**
Groupement pour la justice	51	51	171	**273**
Groupement pour le travail et les transports	85	90	90	**265**
Groupement pour les terres et les ressources	87	76	85	**248**
Groupement pour les services gouvernementaux	58	68	110	**236**
Groupement pour les services financiers organisationnels	19	19	17	**55**
Total	**907**	**979**	**1 126**	**3 012**

Figure 5 : Dépenses en immobilisations d'ITI par unité organisationnelle, 2013-2014–2015-2016 (en millions de dollars)

Source des données : Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique

Groupement ITI	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total
Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique	30	57	52	**139**
Groupement pour le travail et les transports	32	47	48	**127**
Groupement pour les services à l'enfance et à la jeunesse	79	35	12	**126**
Groupement pour les services de santé	43	21	20	**84**
Groupement pour les services à la collectivité	21	19	4	**44**
Groupement pour les services gouvernementaux	25	7	7	**39**
Groupement pour la justice	4	4	19	**27**
Groupement pour les terres et les ressources	16	5	3	**24**
Groupement pour les organismes centraux	5	3	4	**12**
Total	**255**	**198**	**169**	**622**

Note : Les dépenses en immobilisations sont fondées sur les affectations du Ministère plutôt que sur les groupements ITI. Le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique ne procède pas à la surveillance de ces dépenses, car elles sont la responsabilité de chaque ministère. Par conséquent, le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique ne disposait pas des données de source requises pour calculer les dépenses au niveau du groupement. Nous avons regroupé les affectations de capital des ministères sous les groupements qui les servent afin de fournir une indication des dépenses en immobilisations liées à la TI. Ces dépenses incluraient les dépenses d'immobilisations en TI des groupements ITI et des ministères.

responsabilités de chaque partie concernant la gouvernance, la responsabilisation et les attentes en matière de performance et de qualité des services en fonction des besoins actuels et futurs des ministères.

- *Gestion des ressources humaines en ITI* — Les niveaux de dotation doivent être suffisants, et le personnel doit posséder les compétences requises afin d'assurer l'efficacité des contrôles, de la maintenance et des opérations et d'offrir les niveaux de service attendus.
- *Sécurité logique* — Les contrôles doivent permettre de s'assurer que seuls les utilisateurs autorisés ont accès aux données, aux programmes et aux réseaux et peuvent les utiliser. Les contrôles comprennent notamment les pièces d'identité et les mots de passe servant

à vérifier l'identité des utilisateurs ainsi que la restriction de l'accès aux systèmes.

- *Opérations d'ITI* — Les activités et procédures opérationnelles requises à l'appui de la prestation des services d'ITI, y compris l'exécution de procédures d'exploitation standard prédéfinies et les activités de surveillance nécessaires, doivent être en place.
- *Gestion des changements* — Les contrôles doivent permettre de s'assurer que les modifications apportées aux systèmes sont fiables, rapides et qu'elles ont un impact négatif minimal sur la stabilité et l'intégrité du système.
- *Gestion des incidents* — Les contrôles doivent permettre de s'assurer que les requêtes et les incidents (comme les interruptions de service) sont réglés le plus rapidement possible.
- *Gestion des problèmes* — Les contrôles doivent permettre de minimiser les problèmes opérationnels et de réduire graduellement le nombre de problèmes, de façon à accroître la disponibilité du système, à hausser les niveaux de service, à réduire les coûts et à rendre les services plus commodes et plus satisfaisants pour les clients.
- *Gestion de la disponibilité et de la capacité* — Les contrôles doivent permettre de s'assurer que la prestation des services d'ITI est surveillée, que les attentes en matière de performance sont satisfaites, et que des plans sont établis pour prédire les futurs besoins des utilisateurs et y répondre. Ainsi, les services seront disponibles au moment où les clients en ont besoin, les ressources seront gérées efficacement, et les systèmes seront très performants.
- *Continuité des activités et reprise après sinistre* — Il doit y avoir des processus efficaces afin de pallier les événements inattendus qui interrompent les opérations (par exemple, les pannes d'électricité et de système) pour que l'information soit récupérée et que les activités reviennent le plus vite possible.

3.0 Éléments examinés lors de notre audit

Pour notre premier audit des systèmes d'ITI du gouvernement, nous avons cherché à déterminer si le gouvernement avait mis en place des politiques, des procédures et des contrôles efficaces couvrant la sécurité, les changements, les opérations, la disponibilité, la capacité, la continuité des activités et la reprise après sinistre afin d'assurer l'intégrité des systèmes d'ITI et des fichiers de données du gouvernement.

Pour ce faire, nous avons examiné les contrôles généraux pour trois grands systèmes gérés par l'organisation d'ITI :

- le Système de contrôle des permis (le système des permis) du ministère des Transports, servi par le Groupement ITI pour le travail et les transports;
- le Réseau intégré d'information sur les infractions (le système des tribunaux) du ministère du Procureur général, servi par le Groupement des services technologiques pour la justice;
- le Système ontarien intégré d'administration fiscale du ministère des Finances, servi par le Groupement ITI pour les organismes centraux.

La **figure 6** indique les principales fonctionnalités de ces trois systèmes d'ITI.

La sélection de ces trois systèmes nous a permis d'auditer des systèmes dans trois différents ministères et groupements ITI et de jeter un coup d'oeil à deux systèmes plus anciens (système des tribunaux et système des permis) et à un système plus nouveau (système d'administration fiscale). Nous avons interviewé le personnel des groupements ITI et des ministères, examiné des documents et des rapports clés, et observé des procédures et des contrôles à l'oeuvre dans les trois ministères concernés (c'est-à-dire le ministère du Procureur général, le ministère des Finances et le ministère des Transports). Nous avons également testé les contrôles automatisés et

Figure 6 : Fonctionnalités clés des systèmes d'ITI audités

Sources des données : Groupement pour les organismes centraux, Groupement des services technologiques pour la justice et Groupement pour le travail et les transports

	Système des tribunaux du ministère du Procureur général	Système des permis du ministère des Transports	Système d'administration fiscale du ministère des Finances
Principale fonction	Appuie l'administration de la Cour de justice de l'Ontario	Traite les transactions touchant les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules	Administre le programme des revenus et des avantages fiscaux
Applications/sous-systèmes/modules de base	• Gestion de cas (criminels et contrevenants – adultes et jeunes) • Confection des rôles d'audience • Finances (amendes, frais, coûts, cautionnements et restitution)	• Système des permis et de l'immatriculation • Système d'immatriculation des véhicules • Système d'immatriculation d'utilisateur de véhicule utilitaire • Système de centres d'inspection des véhicules automobiles	Gère les rôles d'imposition des clients, les évaluations, les paiements, les collectes et les audits pour : • la taxe de vente au détail • la taxe sur l'essence et les carburants • la taxe sur le tabac • les droits de cession immobilière • la taxe sur la bière et le vin • la redevance de liquidation de la dette
Année de mise en oeuvre	1989	1967	2006
Dernière mise à niveau importante	2013	2010	2014
Nombre d'utilisateurs	5 000	3 300	1 000
Nombre moyen de transactions par mois	10 millions (2015)	30 millions (2015)	400 000 (2015)
Total des revenus annuels traités	270 millions de dollars (2016)	1,5 milliard de dollars (2016)	16 milliards de dollars (2016)
Volume de données	• 18,5 millions d'affaires judiciaires • 120 tribunaux	• 10 millions de conducteurs • 33 millions de véhicules	• 2,2 millions de contribuables
Nombre d'employés et d'entrepreneurs en ITI qui assurent la maintenance du système	• 1 employé et 1 entrepreneur sont affectés au système • 3 autres employés soutiennent ce système et d'autres systèmes	• 10 employés et 14 entrepreneurs sont affectés au système • 114 autres employés et 61 entrepreneurs soutiennent ce système et d'autres systèmes	• 37 employés et 15 entrepreneurs sont affectés au système

les procédures manuelles exécutées par le personnel d'ITI. Nous avons suivi une approche fondée sur le risque (lorsque le risque et l'impact étaient élevés, nous avons appliqué des procédures plus approfondies). En outre, nous nous sommes renseignés auprès d'autres groupements ITI afin de déterminer s'ils connaissaient les mêmes problèmes liés à l'inadéquation des ententes de niveau de service.

Avant d'entamer notre travail, nous avons déterminé les critères à utiliser, qui ont été passés en revue et approuvés par les directeurs de l'information des groupements ITI pour les trois ministères. Nous avons également examiné les rapports d'audit pertinents préparés par la Division de la vérification interne de la province. Ces rapports nous ont aidés à déterminer l'étendue de notre travail d'audit. La plus grande partie de notre travail a été effectuée entre décembre 2015 et juin 2016.

4.0 Constatations principales et recommandations

4.1 Il n'y avait pas d'ententes de niveau de service en place entre les groupements ITI et les ministères, alors que celles-ci sont essentielles à une bonne performance des systèmes d'ITI

Les bons contrôles généraux (voir la **section 2.5.2**) doivent inclure l'établissement et la surveillance des ententes de niveau de service conclues entre un client (comme un ministère) et son fournisseur de services (comme un groupement ITI associé). Cependant, en juin 2016, à un moment où notre audit était presque terminé, peu d'ententes de niveau de service avaient été conclues. Ces ententes sont importantes, car elles précisent les types de services à fournir et leur qualité, la façon dont les décisions concernant les systèmes d'ITI seront prises et les modalités d'évaluation de la performance. Une entente de niveau de service permet de s'assurer que les groupements ITI reconnaissent les attentes du ministère, en plus de définir clairement les rôles et responsabilités de chaque partie, les attentes en matière de performance et les mesures de responsabilisation à respecter. Sans ententes de niveau de service en place, les ministères et leurs groupements ITI respectifs s'exposent à différents problèmes, comme une infrastructure insuffisante pour répondre aux besoins des ministères et des modifications non autorisées de l'information. La **figure 7** énonce les principaux éléments à inclure dans les ententes de niveau de service ainsi que le risque ou l'impact potentiel liés à leur absence.

Au début de notre audit, il n'y avait pas d'ententes de niveau de service en place entre les ministères et les trois groupements ITI pour les trois systèmes visés par notre audit. Lorsqu'il y avait des ententes en place, comme dans le cas du Groupement des services technologiques pour la justice, celles-ci étaient très générales et mal formulées, et elles ne reflétaient pas les processus en cours, car elles dataient de plus de 10 ans. Qui plus est, le personnel d'ITI ne les utilisait pas, et le personnel concerné au ministère du Procureur général nous a dit qu'il ne savait même pas qu'il existait des ententes précisant la performance attendue de la part des groupements. Il aurait été possible de faire des ententes de niveau de service une partie intégrante du processus au moment où les groupements ITI et les ministères ont commencé à travailler ensemble après la formation des groupements au milieu des années 2000. Cela ne s'est toutefois pas produit. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique avait établi et surveillé la mise en oeuvre et l'utilisation d'ententes de niveau de service dans tous les groupements.

En avril 2016, soit plusieurs mois après le début de notre audit, le Groupement ITI pour les organismes centraux a rédigé une deuxième entente de niveau de service (pour un total de 2 des 168 systèmes pris en charge), laquelle a été signée et approuvée par le ministère des Finances. Le groupement a indiqué qu'il prévoyait d'utiliser ces ententes de niveau de service comme modèle à appliquer aux 166 autres systèmes.

Les 9 groupements ITI devraient avoir des ententes de niveau de service en place avec les 30 ministères et bureaux actuellement servis. Ces ententes devraient couvrir environ 1 200 systèmes d'ITI du gouvernement. Selon la taille et la nature des systèmes d'ITI pris en charge, une seule entente de niveau de service pourrait couvrir plusieurs systèmes.

La **figure 8** indique l'état des ententes de niveau de service conclues avec les groupements à la fin de notre audit.

Figure 7 : Éléments à inclure dans les ententes de niveau de service et risque ou impact potentiels liés à leur absence

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Élément de niveau de service	Éléments à inclure	Risque ou impact potentiels liés à l'absence de l'élément
Rôles et responsabilités	Partie (ministère ou groupement ITI) responsable de chaque aspect de la prestation des services, de la production des rapports et de la surveillance.	Personne n'est responsable des problèmes, et il n'y a pas suffisamment de communications entre les parties.
Délais	Délai de prestation des services.	Les utilisateurs sont insatisfaits de la rapidité avec laquelle les services sont fournis.
Considérations relatives à la disponibilité	Temps de panne acceptables et taux de défaillance du service admissible.	Le système tombe en panne beaucoup plus souvent que prévu.
Exigences en matière de performance	Objectifs clairement définis adaptés à chaque opération (p. ex., chaque interaction de l'utilisateur avec le système doit avoir un délai de réponse satisfaisant idéal).	Le système ne fonctionne pas comme requis.
Capacité requise	Évaluation de la capacité requise par un ministère pour que le groupement ITI puisse déterminer si l'infrastructure existante est suffisante ou doit être développée.	L'infrastructure actuelle des systèmes est insuffisante pour répondre aux besoins du ministère.
Exigences en matière de sécurité	Exigences liées à la confidentialité du système et de ses données. Ces exigences doivent être clairement définies (y compris ce qui ne doit pas se produire) pour que les tests de sécurité puissent avoir lieu. Elles portent notamment sur la vérification de l'identité de l'utilisateur, les droits d'accès au système et les procédures de sauvegarde.	Des modifications non autorisées sont apportées aux données, des personnes non autorisées ont accès à des renseignements de nature délicate, et le ministère n'a peut-être aucun moyen de le savoir.
Continuité des systèmes et des services	Cela comprend, entre autres, les politiques, les normes et les processus de prévention, de prévision et de gestion des interruptions réelles et potentielles des systèmes et des services.	Les opérations du ministère s'arrêtent pour une période inacceptablement longue lorsque les systèmes cessent de fonctionner en raison d'une interruption ou d'une catastrophe.
Problèmes de conformité et questions de réglementation	Mesures à prendre pour se conformer aux lois et règlements, ainsi qu'aux lignes directrices et normes internes et externes en matière d'ITI.	Il n'y a pas de contrôles de conformité, comme la protection des renseignements personnels, de sorte que le ministère risque d'enfreindre les lois ou règlements pertinents.
Contraintes liées à la demande	Rythme auquel les processus doivent se dérouler pour répondre à la demande.	Les processus sont trop lents et ne se déroulent pas au rythme le plus efficace.

Figure 8 : État actuel des ententes de niveau de service

Source des données : groupements ITI

Groupements ITI	Ententes de niveau de service en place?	Rapports produits Sur les ententes de niveau de service?
Organismes centraux	1 % (2 systèmes sur 168)	Aucun
Services sociaux et services à l'enfance et à la jeunesse	2 % (3 systèmes sur 159)	Limités
Services à la collectivité	39 % (46 systèmes sur 118)	Limités
Intégration des services gouvernementaux	55 % (120 systèmes sur 210)	Limités
Services de santé	100 % (84 systèmes sur 84)	Limités
Services technologiques pour la justice	0 système sur 94	Aucun
Travail et transports	0 système sur 166	Aucun
Terres et ressources	22 % (54 systèmes sur 246)	Aucun
Total	**25 % (309 systèmes sur 1 245)**	

4.1.1 Les ententes de niveau de service sont essentielles à l'atteinte des objectifs stratégiques actuels en matière d'ITI

Les ententes de niveau de service peuvent aider à atteindre les objectifs stratégiques énoncés dans la stratégie d'ITI pour la période allant de 2016 à 2020. Ces ententes permettent de traduire les objectifs au niveau stratégique en indicateurs de performance clés plus concrets. Autrement dit, elles aident à spécifier les niveaux de performance minimaux à respecter pour atteindre les objectifs stratégiques globaux. Comme il est mentionné à la **section 2.2.5**, des volets clés de la stratégie en matière d'ITI pour 2016–2020 sont les « services numériques », l'« innovation en entreprise » et les « fonds d'information ». Des ententes de niveau de service bien formulées sont requises pour préciser ce que le personnel d'ITI doit faire pour améliorer et accélérer les services d'ITI et la réceptivité. En l'absence d'ententes de niveau de service et d'obligation de rendre compte à cet égard, le gouvernement ne pourra jamais se faire une idée de l'efficacité de la stratégie en matière d'ITI. Cette lacune est mise en lumière par le fait qu'il n'y avait pas de stratégie générale en matière d'ITI entre 2013 et 2016, car les groupements ITI travaillaient encore à la mise en oeuvre de la stratégie 2008-2013. Si des ententes de niveau de service appropriées (harmonisées avec la stratégie en matière d'ITI) avaient été mises en place plus tôt et avaient fait l'objet d'une surveillance suffisante et de rapports, le gouvernement aurait été plus rapide à faire les efforts supplémentaires requis pour maintenir la performance réelle dans la bonne voie et atteindre les objectifs stratégiques.

RECOMMANDATION 1

Pour que les ministères reçoivent des services de qualité qui répondent à leurs besoins, les groupements ITI et les ministères doivent conclure des ententes de niveau de service officielles qui sont harmonisées avec la stratégie globale en matière d'ITI et qui définissent :

- les rôles et responsabilités de chaque partie;
- des exigences de performance précises, mesurables, réalisables et limitées dans le temps qui peuvent faire l'objet de rapports;
- les délais de service convenus;
- les considérations liées à la disponibilité, à la conformité et à la réglementation;
- les exigences en matière de sécurité et la capacité requise;
- les politiques et procédures à respecter pour assurer la continuité des systèmes et des services;
- les niveaux de service à surveiller en exigeant que les groupements ITI rendent régulièrement compte aux ministères de la mesure dans laquelle ils offrent la performance attendue.

RÉPONSE DE L'ORGANISATION D'ITI

L'organisation d'ITI et les ministères sont du même avis que la vérificatrice générale. Ils reconnaissent et acceptent l'importance cruciale de la gestion des services dans la stratégie globale en matière d'ITI pour garantir la prestation de services de qualité qui répondent aux besoins des organisations du gouvernement. Nous sommes conscients du besoin de voir à la mise en place d'ententes de niveau de service pour tous les systèmes d'ITI et, à cette fin, l'organisation d'ITI a créé récemment une nouvelle Division de la gestion des services d'entreprise (DGSE). La DGSE, qui est dirigée par un directeur de l'information et qui relève directement du directeur général de l'information pour la fonction publique, devra dans le cadre de son mandat :

1. Définir une norme en matière d'information et de technologie du gouvernement de l'Ontario (NIT-GO) pour la gestion des niveaux de service qui garantit la mise en place d'ententes de niveau de service entre tous les groupements et les ministères, lesquelles englobent les neuf grands éléments répertoriés dans le rapport d'audit.

2. Élargir la portée des ententes de niveau de service actuelles, afin qu'elles soient davantage en phase avec la stratégie de 2016 en matière d'ITI et qu'elles comportent également des paramètres de performance des applications du Ministère essentielles à la mission et aux opérations.
3. Veiller à la présentation de rapports à intervalles réguliers aux ministères sur la performance des applications essentielles à la mission et aux opérations par rapport à la performance attendue.

4.2 Les contrôles généraux d'ITI peuvent être améliorés

Nous avons évalué chacun des trois systèmes sélectionnés en fonction des neuf secteurs de risque des contrôles généraux d'ITI (la **figure 9** présente un résumé de nos constatations). Lors de notre audit, nous avons observé des faiblesses (à des degrés divers) dans sept secteurs pour les trois systèmes examinés :

- *Ententes de niveau de service* — Au moment de notre audit, ni le système des tribunaux ni le système des permis n'avaient d'ententes de niveau de service officielles en place. Nous avons également constaté que la performance du service ne faisait pas l'objet d'une surveillance ni de rapports, alors que ces exigences devraient être incluses dans les ententes.
- *Gestion des ressources humaines en ITI* — Nous avons noté que le système des tribunaux ne disposait pas d'un personnel de soutien suffisant, et que seuls un consultant externe et un membre du personnel en assuraient la maintenance. Ces défis de dotation sont attribuables en partie à l'âge du système, comme il est expliqué à la **section 4.3.1**.
- *Sécurité logique* — Nous avons observé que les trois systèmes d'ITI présentaient le même problème (à des degrés divers) : certains utilisateurs jouissaient de droits d'accès inappropriés à des données délicates et confidentielles. Dans le cas du système des tribunaux en particulier, il n'y avait pas de processus formalisé en place pour créer et modifier l'accès des utilisateurs, et 41 % d'entre eux avaient accès au système alors qu'ils n'en avaient pas besoin pour leur travail. Les registres d'activités du système des tribunaux et du système des permis ne sont pas analysés

Figure 9 : Résumé des contrôles généraux d'ITI en place dans les trois systèmes audités
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Secteur de contrôles généraux d'ITI	Système des tribunaux	Système des permis	Système d'administration fiscale
Ententes de niveau de service en place	Non	Non	Oui
Ressources humaines et dotation adéquates	Non	Oui	Oui
Contrôles de sécurité logique suffisants pour prévenir toute utilisation non autorisée	Non	Non	Non
Procédures opérationnelles adéquates pour soutenir la prestation des services	Non	Oui	Oui
Procédures efficaces de gestion des changements en place	Non*	Non*	Oui
Contrôles efficaces de gestion des incidents	Non	Oui	Oui
Procédures formalisées de gestion des problèmes en place	Non	Non	Non
Surveillance et planification de la disponibilité des systèmes et de la gestion de la capacité	Oui	Oui	Oui
Processus efficaces de continuité des activités et de reprise après sinistre	Oui	Oui	Oui
Secteurs à améliorer	**7/9**	**4/9**	**2/9**

* Des procédures formalisées de gestion des changements sont en place, mais il faut plus de temps et d'efforts pour apporter des changements aux systèmes en raison de leur âge et de leur complexité.

afin de déterminer si les droits d'accès des utilisateurs sont appropriés. La direction pour les trois systèmes n'examine pas les rôles ni les droits d'accès des utilisateurs à intervalles périodiques afin de vérifier si les employés ont encore besoin d'accéder aux données pour exercer leurs fonctions actuelles.

- *Opérations d'ITI* — Le système des tribunaux n'avait pas de documentation sur les procédures opérationnelles d'ITI ni de processus en place pour vérifier si les travaux par lots (traitement simultané de plusieurs transactions, habituellement durant la nuit) avaient été exécutés avec succès.
- *Gestion des changements* — Des procédures officielles de gestion des changements avaient été mises en place pour les trois systèmes, mais il fallait plus de temps et d'efforts pour apporter les modifications (au système des tribunaux et au système des permis en particulier) en raison de l'âge des systèmes.
- *Gestion des incidents* — Le système des permis et le système d'administration fiscale contenaient des données de qualité liées aux rapports d'incidents et aux registres opérationnels. Toutefois, les liens entre les rapports d'incidents et les registres des modifications apportées au programme étaient médiocres, ce qui aurait corrigé la cause de l'incident. Le système des tribunaux contenait des rapports d'incidents dont la qualité laissait à désirer, mais les responsables ne tenaient pas de registres opérationnels, qui fournissent pourtant des renseignements essentiels sur les opérations d'ITI.
- *Gestion des problèmes* — Aucune des unités responsables des trois systèmes audités ne procédait à des analyses des causes profondes ou des tendances des incidents. Ces analyses permettraient aux groupements ITI de repérer et de gérer les incidents récurrents liés entre eux qui ont un impact plus marqué sur la performance en ITI.

Lors de notre audit, nous avons constaté que les responsables des trois systèmes traitaient les deux autres secteurs de risque de façon adéquate :

- *Gestion de la disponibilité et de la capacité* — Les responsables des trois systèmes avaient mis en place des contrôles adéquats pour que l'utilisation des services d'ITI soit surveillée, que les attentes en matière de performance soient satisfaites et que des plans soient établis pour prédire les futurs besoins des utilisateurs et y répondre.
- *Continuité des activités et reprise après sinistre* — Les responsables des trois systèmes avaient mis en place des processus efficaces pour faire face aux événements inattendus qui perturbent les opérations, tels que les pannes de courant et les pannes informatiques.

Notre évaluation détaillée des neuf secteurs de risque des contrôles généraux d'ITI pour chacun des trois systèmes est présentée dans l'**annexe** du présent rapport.

RECOMMANDATION 2

Le Groupement des services technologiques pour la justice doit :

- établir des ententes de niveau de service couvrant les systèmes et mettre en oeuvre des procédures officielles de surveillance des niveaux de service et de production de rapports connexes;
- engager un personnel suffisant qui possède les compétences et l'expertise nécessaires;
- mettre en place des plans de relève afin de permettre le transfert des connaissances;
- établir des descriptions de fonctions et des ententes de niveau de service pour les services fournis par tous les consultants, surveiller périodiquement la performance des consultants et l'évaluer par rapport aux descriptions de fonctions et aux ententes de niveau de service;
- de concert avec le ministère du Procureur général (le « Ministère »), passer en revue les

droits d'accès des utilisateurs actuels du système. L'examen doit mettre l'accent sur les niveaux d'accès prédéfinis pour le système et les responsabilités des employés. Lorsque les niveaux d'accès des utilisateurs présentent des conflits potentiels liés à la répartition des tâches (comme dans le cas des développeurs qui peuvent apporter des modifications aux données), il faut corriger immédiatement ces niveaux d'accès et mettre en place des contrôles qui permettront de résoudre les conflits éventuels à l'avenir;
- veiller à ce que le Ministère examine périodiquement les droits d'accès des utilisateurs et confirme qu'ils sont appropriés. Le Ministère doit réviser chaque année les droits d'accès et les responsabilités des employés afin de prévenir les conflits liés à la répartition des tâches et de tenir compte des changements apportés aux rôles, aux procédures et aux processus si nécessaire;
- permettre l'enregistrement de toutes les modifications apportées aux droits d'accès des utilisateurs à l'information et aux transactions et assurer une surveillance continue des principales activités. L'étendue de l'enregistrement doit être déterminée en fonction de la nature délicate et critique des données. Le Ministère doit définir les données qu'il considère comme délicates et critiques ainsi que celles qui doivent être consignées et surveillées de façon proactive;
- mettre en oeuvre un processus formalisé de création et de modification des droits d'accès des utilisateurs, notamment en dressant une liste centralisée des personnes autorisées à demander l'accès au nom des utilisateurs;
- mettre en oeuvre des contrôles automatisés afin de vérifier si le traitement par lots a été effectué avec succès et conformément aux exigences des utilisateurs finals. Ces contrôles doivent permettre de vérifier l'intégralité, l'exactitude et la validité des sorties de données;
- documenter, approuver et communiquer officiellement les procédures opérationnelles d'ITI.
- assurer l'intégralité, l'exactitude et la validité des données entrées dans l'outil de gestion des incidents. Une fois que la qualité des données sur les incidents aura été confirmée, la direction devra mettre en oeuvre un processus formalisé de gestion des problèmes afin de repérer les tendances, de déterminer les causes profondes des problèmes récurrents et de prévoir des mesures correctives;
- se fonder sur l'entente de niveau de service pour :
  - déterminer les registres à tenir et à surveiller,
  - définir des seuils pour les registres et mettre en oeuvre des outils de surveillance des registres afin de faciliter l'interprétation des données consignées,
  - configurer les alertes de système pour que le personnel effectue le suivi des problèmes potentiels,
  - examiner périodiquement les protocoles de surveillance pour s'assurer qu'ils sont encore valides;
- faire une utilisation efficace du personnel du groupement ITI en :
  - intégrant une fonctionnalité de libre-service au système pour que les utilisateurs finals puissent résoudre les incidents mineurs, comme l'oubli d'un mot de passe, sans interaction directe avec le personnel du service de dépannage,
  - enseignant au personnel du service de dépannage comment résoudre les problèmes plus complexes des utilisateurs,
  - charger des membres du personnel de soutien technique de repérer les problèmes continus et de concevoir des solutions permanentes.

RÉPONSE DU GROUPEMENT D'ITI

Le Groupement des services technologiques pour la justice est du même avis que la vérificatrice générale. Il prévoit traiter ces recommandations par la mise en oeuvre de ce qui suit :

- Le Groupement rédige actuellement des ententes de niveau de service pour le système des tribunaux. Les protocoles d'enregistrement, d'alerte, de surveillance et de présentation de rapports, ainsi que les outils nécessaires à l'exécution de ces tâches, seront mis au point afin d'appuyer les modalités des ententes de niveau de service.
- Le Groupement élabore une stratégie de prestation de soutien continu (laquelle intègre la planification de la relève et le transfert des connaissances) au système des tribunaux. À titre d'étape initiale, le Groupe a retenu les services d'une ressource supplémentaire en matière d'élaboration. Parallèlement, le mode d'utilisation des rôles actuels sera passé en revue pour évaluer l'efficacité d'utilisation de même que les compétences et l'expertise nécessaires.
- La performance des consultants sera constamment surveillée et évaluée par rapport aux exigences du rôle et à l'énoncé des travaux ayant trait à leur contrat, lequel définit les modalités de leur participation.
- Le Groupement facilitera la tenue d'un examen des droits d'accès des utilisateurs, de concert avec le ministère du Procureur général (le « Ministère »), y compris la mise en place de seuils convenables en vue de l'examen continu des niveaux d'accès et de l'inactivité des comptes des utilisateurs. Le Groupement collaborera avec le Ministère au raffermissement du processus de création et de modification des droits d'accès des utilisateurs et au discernement des points à améliorer (notamment l'examen des conflits potentiels liés à la répartition des tâches).
- Le Groupement se penchera sur les moyens d'instaurer des contrôles automatisés en vue du repérage, de la surveillance, des alertes et des rapports ou enregistrements en lien avec les résultats du traitement par lots. La documentation des procédures opérationnelles qui nécessite une mise à jour sera examinée, mise à jour s'il y a lieu et communiquée.
- Le Groupement documentera et communiquera les procédures opérationnelles d'ITI approuvées.
- Le Groupement continuera d'élaborer et de rehausser l'analyse des rapports opérationnels créée en janvier 2016, laquelle englobe les opérations du service de dépannage, pour discerner les améliorations à l'enregistrement des incidents, y compris la modification des modèles de soutien définis.
- Le Groupement utilisera efficacement le personnel d'ITI par l'intégration d'une fonctionnalité permettant de traiter les problèmes de base ou complexes, et d'en arriver à des solutions permanentes.

RECOMMANDATION 3

Le Groupement ITI pour le travail et les transports doit apporter les améliorations suivantes au système des permis :

- établir une entente de niveau de service couvrant le système et mettre en oeuvre des procédures officielles de surveillance des niveaux de service et de production de rapports connexes
- de concert avec le ministère des Transports (le « Ministère »), examiner les droits d'accès actuels des utilisateurs du système. L'examen doit mettre l'accent sur les niveaux d'accès prédéfinis des systèmes et les responsabilités des employés. Dans les cas où les niveaux d'accès des utilisateurs présentent un conflit potentiel lié à la répartition des tâches, il faut corriger immédiatement ces niveaux d'accès et mettre en place des contrôles

appropriés pour prévenir de tels conflits à l'avenir;

- *s'assurer que les ministères examinent périodiquement* les droits d'accès des utilisateurs et confirment qu'ils sont encore appropriés. Les ministères doivent revoir les droits d'accès et les responsabilités des employés chaque année afin de prévenir tout conflit lié à la répartition des tâches et de tenir compte des modifications apportées aux rôles, aux procédures et aux processus si nécessaire;
- permettre l'enregistrement de toutes les modifications apportées aux droits d'accès des utilisateurs à l'information et aux transactions et assurer une surveillance continue des activités clés. L'étendue de l'enregistrement doit être déterminée en fonction de la nature délicate et critique des données. Le Ministère doit définir les données qu'il considère comme délicates et critiques ainsi que celles qui doivent être consignées et surveillées de façon proactive;
- établir un lien clair entre les rapports d'incidents dans l'outil de gestion des incidents et les enregistrements des changements apportés au programme pour résoudre ces incidents;
- mettre en oeuvre un processus formalisé de gestion des problèmes afin de repérer les tendances, de déterminer les causes profondes des problèmes récurrents et de prévoir des mesures correctives.

RÉPONSE DU GROUPEMENT D'ITI

Le Groupement ITI pour les organismes centraux est du même avis que la vérificatrice générale et, de concert avec le ministère des Transports (le « Ministère »), il travaillera à la mise en oeuvre de l'ensemble des recommandations de la vérificatrice générale.

Pour traiter chacune de ces recommandations :

- Le Groupe observera la norme définie du gouvernement de l'Ontario en matière de *TI pour la gestion des niveaux de service.* Les travaux du Groupement engloberont les délais des rapports sur les applications, suivant les conseils prodigués par la vérificatrice générale comme :
  - des ententes de niveau de service définies, assorties de cibles de mise en oeuvre;
  - la mise en oeuvre des paramètres de service et des résultats des rapports trimestriels et annuels des ententes de niveau de service.
- Le Groupement, de concert avec le Ministère, continuera d'en faire une priorité, notamment la mise en oeuvre de procédures connexes liées à la surveillance et à l'examen continus des droits d'accès des utilisateurs.
- Des travaux sont en cours pour en arriver à une directive de procédure en vue de l'examen périodique à intervalles réguliers des droits d'accès des utilisateurs. Le Groupement, de concert avec le Ministère, continuera d'en faire une priorité.
- Le Groupement convient du fait que la surveillance et l'enregistrement efficaces des droits d'accès des utilisateurs aux données délicates et critiques constituent une priorité. L'enregistrement des droits d'accès des utilisateurs à l'information et aux transactions est désormais en place, et les registres d'activités du système des permis sont disponibles. Le Projet de modernisation des activités de sécurité des usagers de la route permet de définir les données jugées délicates et de mettre en oeuvre la sécurité en fonction du rôle au fur et à mesure de la mise en service des systèmes pour limiter l'accès aux données délicates d'après les exigences des postes.
- Le Groupement verra à l'instauration de procédures raffermies pour mettre clairement en lien les rapports d'incidents et les

registres des modifications apportées au programme qui servent à traiter ces incidents. Ce point fera partie de notre discussion sur les ententes de niveau de service.

- Le Groupement verra à l'instauration de procédures raffermies pour voir à la saisie des causes profondes des problèmes récurrents ainsi que des mesures correctives dans l'outil de gestion des incidents pour appuyer l'analyse des tendances et les mesures correctives requises. Ce point fera partie de notre discussion sur les ententes de niveau de service.

RECOMMANDATION 4

Le Groupement ITI pour les organismes centraux doit apporter les améliorations suivantes au système d'administration fiscale :

- mettre en oeuvre des processus officiels de surveillance des niveaux de service et de présentation de rapports connexes, par comparaison avec les ententes de niveau de service approuvées par le ministère des Finances (le « Ministère »);
- de concert avec le Ministère, examiner les droits d'accès des utilisateurs actuels du système. L'examen doit mettre l'accent sur les niveaux d'accès prédéfinis du système et les responsabilités des employés. Lorsque les niveaux d'accès des utilisateurs présentent des conflits potentiels liés à la répartition des tâches, il faut corriger immédiatement ces niveaux d'accès et mettre en place des contrôles qui permettront de résoudre les conflits éventuels à l'avenir;
- veiller à ce que les ministères examinent périodiquement les droits d'accès des utilisateurs et confirment qu'ils sont appropriés. Les ministères doivent réviser chaque année les droits d'accès et les responsabilités des employés afin de prévenir les conflits liés à la répartition des tâches et de tenir compte des changements apportés aux rôles, aux procédures et aux processus si nécessaire;
- mettre en oeuvre un processus formalisé de gestion des problèmes afin de repérer les tendances, de déterminer les causes profondes des problèmes récurrents et de prévoir des mesures correctives.

RÉPONSE DU GROUPEMENT D'ITI

Le Groupement ITI pour les organismes centraux est du même avis que la vérificatrice générale. Il prévoit traiter ces recommandations par la mise en oeuvre de ce qui suit :

- Le Groupement a officialisé un processus de surveillance de la gestion pour surveiller les niveaux de service décrits dans les ententes de niveau de service, et en faire rapport, en ce qui concerne ses deux systèmes les plus importants : OntTax et imageON. De concert avec ses partenaires commerciaux, le Groupement rédige les ententes de niveau de service des trois systèmes ou services suivants en importance; de plus, d'autres ententes de niveau de service ou leur équivalent seront mises en oeuvre pour traiter de nombreux systèmes de moindre ampleur, suivant les recommandations du rapport.
- Le Groupement facilitera la tenue d'un examen des droits d'accès des utilisateurs, de concert avec le ministère des Finances, pour évaluer la répartition des contrôles des tâches. Tout conflit décelé sera réglé sur-le-champ.
- Le Groupement a raffermi les contrôles de droits d'accès des utilisateurs par l'instauration de processus de production de rapports mensuels à intervalles réguliers pour garantir l'autorisation convenable des utilisateurs. Des examens des droits d'accès auront lieu à intervalles réguliers pour garantir le caractère convenable à ce chapitre.
- Le Groupement met en oeuvre un processus de gestion des problèmes ayant trait aux

applications principales prises en charge. Ce processus englobera l'analyse des tendances, le discernement des causes profondes ainsi que le règlement ou la résolution des problèmes.

RECOMMANDATION 5

Le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique doit évaluer les systèmes d'ITI existants en fonction des neuf principaux secteurs de risque visés par les contrôles généraux d'ITI. Il doit prendre des mesures pour renforcer les secteurs qui en ont besoin, par exemple en établissant des ententes de niveau de service en bonne et due forme harmonisées avec la stratégie globale en matière d'ITI.

RÉPONSE DE L'ORGANISATION D'ITI

Le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique est du même avis que la vérificatrice générale. Il reconnaît le besoin d'évaluer tous les systèmes d'ITI par rapport aux neuf principaux secteurs de risque visés par les contrôles généraux d'ITI.

Pour permettre cette analyse, l'organisation d'ITI a défini et mis en place une démarche de gestion des portefeuilles d'applications (GPA) afin de traiter les risques liés aux systèmes vieillissants et de guider les possibilités de rationalisation des applications. L'inventaire des applications d'ITI est dressé et les principaux éléments de données ayant trait à chaque application sont recueillis et analysés. Ces données peuvent servir de point de départ (puis de fondement à l'inclusion des neuf catégories de risque) à l'évaluation du risque des contrôles généraux d'ITI de chaque application.

Au moyen de la nouvelle Division de la gestion des services d'entreprise et de l'élaboration des processus et ligne directrices de GPA, l'organisation d'ITI mettra en place des normes de création d'ententes de niveau de service et de gestion des systèmes d'ITI, en privilégiant d'abord ceux classés comme essentiels à la mission et aux opérations.

L'organisation d'ITI améliorera le service par :

- l'accroissement de la cohérence dans les modes de prestation des processus de gestion des services, ce qui haussera la qualité et l'efficacité;
- la mise en place d'un cadre d'ententes de niveau de service en phase avec les neuf principaux secteurs de risque;
- l'amélioration du processus de gestion des services à l'échelle de l'organisation d'ITI.

De plus, l'organisation d'ITI continuera de collaborer avec le Centre du leadership et de l'apprentissage ainsi que les unités opérationnelles de la stratégie des RH pour maintenir l'attention prêtée à l'acquisition des compétences et à la planification de la relève pour les principaux systèmes de TI essentiels à la mission.

4.3 La maintenance des systèmes vieillissants est inefficace, et le personnel manque de formation

Certains des systèmes d'ITI du gouvernement de l'Ontario sont très vieux et de plus en plus obsolescents (la **figure 10** contient des exemples de systèmes clés qui ont plus de 25 ans et qui utilisent des logiciels obsolescents). Deux des 3 systèmes audités ont plus de 25 ans : le Système de contrôle des permis (48 ans) et le Système des tribunaux (27 ans).

L'âge des systèmes ne serait pas un problème critique en soi si le gouvernement les mettait régulièrement à jour et faisait une gestion efficace du personnel chargé de leur maintenance. Nous avons toutefois des préoccupations concernant l'absence de formation continue et de transfert des connaissances, les travaux limités de maintenance et les problèmes de fonctionnalité des systèmes d'ITI audités.

Figure 10 : Exemples d'anciens systèmes d'ITI en utilisation
Source des données : groupements ITI

Système	Ministère	Âge (en années)	Objet
Système des permis	Transports	48	Traite les transactions liées à la délivrance des permis de conduire et à l'immatriculation des véhicules.
Traitement des paiements	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	31	Enregistre les paiements par chèque et produit des rapports connexes.
Normes d'emploi	Travail	27	Tient des renseignements sur les décisions prises en vertu de la *Loi sur les normes d'emploi.*
Système d'enregistrement des sûretés mobilières	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	27	Tient une base de données publique que les créanciers utilisent pour s'enregistrer et faire des recherches.
Système des tribunaux	Procureur général	27	Appuie l'administration de la Cour de justice de l'Ontario

4.3.1 Les systèmes sont vulnérables en raison de l'absence de formation continue et de transfert des connaissances

Système des tribunaux

Le système des tribunaux, qui est utilisé par 120 tribunaux et 5 000 utilisateurs de tout l'Ontario, a été écrit dans une version d'un langage de programmation qui n'est plus prise en charge par le fournisseur qui l'a produite. Tous les changements de programmation du système des tribunaux sont actuellement apportés par deux personnes (qui sont toutes deux admissibles à la retraite) : un membre du personnel et un consultant qui ne maîtrise pas la programmation du système des tribunaux aussi bien que le membre du personnel. Le Groupement des services technologiques pour la justice n'a pas de plan de relève en place pour l'une ou l'autre personne. En conséquence, si celles-ci quittaient la fonction publique ou prenaient leur retraite, il serait difficile de trouver des remplaçants qualifiés et de les mettre rapidement en vitesse de croisière. Même si le ministère de la Justice pouvait trouver des personnes qui connaissent le langage de programmation du système, il resterait un problème important, car la documentation dont elles auraient besoin pour exercer leurs fonctions est incomplète, n'est pas à jour ou, dans certains cas, n'existe pas.

Comme pour tous les systèmes d'ITI, deux types de documentation doivent être disponibles pour le système des tribunaux :

- une documentation sur tous les changements apportés à la programmation du système au fil du temps;
- une documentation opérationnelle, comme des manuels de procédures, indiquant au personnel des opérations d'ITI comment soutenir le système.

Nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de documentation sur les changements de programmation du système antérieurs à 2009 ni de documentation opérationnelle référencée, ce qui rendre difficile le transfert des connaissances.

Nous avons également constaté l'absence de description de fonctions officielle, de mesures du rendement définies et de niveaux de service en place pour évaluer le consultant responsable de la performance du système.

Système des permis

Le système des permis se trouve dans une meilleure situation que le système des tribunaux en ce qui concerne la disponibilité continue de personnel qualifié, car le fournisseur prend encore en charge les principaux langages de programmation utilisés,

et l'équipe en place est plus nombreuse. Le système des permis est pris en charge par 24 experts (10 employés et 14 consultants) dont les départs en retraite devraient s'étaler sur un certain nombre d'années, de sorte qu'il sera plus facile d'assurer la relève que dans le cas du système des tribunaux. De plus, la direction a réfléchi à des moyens de faciliter le transfert des connaissances entre le personnel qui prend sa retraite et les employés qui restent.

Nous avons toutefois noté des cas où des problèmes sont survenus parce que les membres du personnel de soutien ne possédaient pas les compétences requises pour assumer les responsabilités de leurs postes. Par exemple, en janvier 2016, le système est tombé en panne pendant à peu près une heure, et le personnel de première ligne n'a pas pu y accéder parce que plusieurs programmeurs apportaient des changements au code en même temps, sans savoir qu'ils n'étaient pas les seuls à le faire. Ces modifications simultanées ont entraîné l'introduction d'un code incorrect et incomplet dans le système, qui a fini par bloquer l'accès à certaines fonctions du système jusqu'à ce que les programmeurs puissent apporter les corrections nécessaires. Un des outils soutenant le système des permis comporte des fonctionnalités qui pourraient prévenir ce genre d'incident, mais, au moment de notre audit, le personnel ne savait pas comment configurer cet outil de manière à pouvoir l'utiliser.

Système d'administration fiscale

Les problèmes de transfert des connaissances ou de formation que nous avons trouvés dans le système des tribunaux et le système des permis ne sont pas présents dans le système d'administration fiscale et le Groupement ITI pour les organismes centraux. Ce groupement dispose d'un personnel suffisant pour gérer les départs et les retraites prévus sans compromettre le transfert des connaissances et le fonctionnement continu du système d'administration fiscale. Nous avons également noté que la direction avait prévu une formation complémentaire pour que le personnel puisse assumer les fonctions auparavant exercées par les consultants, réduisant ainsi la dépendance envers des parties de l'extérieur.

4.3.2 La maintenance des systèmes vieillissants est insuffisante

Bien que le gouvernement ait pris des mesures pour moderniser certains de ses systèmes vieillissants, la modernisation du système des tribunaux et du système des permis a été considérablement retardée. Comme ceux-ci étaient censés être remplacés avant 2011, le financement de leur maintenance a été ramené à un niveau que le personnel du groupement ITI a décrit comme étant « à peine suffisant pour maintenir les activités ». Le remplacement des systèmes a ensuite été retardé (sans délai d'achèvement clair pour le système des tribunaux et avec un délai cible de 2025 pour le système des permis), mais le financement des travaux de maintenance n'est pas retourné aux niveaux antérieurs.

La maintenance de ces systèmes a été minimale et limitée aux niveaux qui permettent aux ministères de satisfaire aux exigences législatives, mais non d'améliorer la prestation des services. Peu d'améliorations ont été apportées aux fonctionnalités de ces systèmes.

4.3.3 Les systèmes vieillissants réduisent l'efficacité de la prestation des services

Étant donné leur âge, le système des tribunaux et le système des permis connaissent des problèmes de fonctionnalité, dont les suivants :

- ils sont incapables ou il leur est difficile de communiquer avec d'autres systèmes;
- il est difficile de les modifier afin de pouvoir répondre aux exigences changeantes des utilisateurs;
- ils ne produisent pas facilement les rapports dont la direction a besoin pour analyser les tendances.

On craint que toute modification apportée aux modules de ces systèmes ne nuise à la

fonctionnalité des systèmes ou ne cause des pannes. Étant donné le manque de documentation fiable sur les travaux de maintenance antérieurs, les programmeurs évitent d'apporter au système des modifications directes qui pourraient être viables et aider les employés du Ministère ou le public à faire une utilisation plus efficace des systèmes. L'innovation n'est donc pas au rendez-vous, car les utilisateurs connaissent les limitations importantes des systèmes et ne demandent désormais que les changements les plus essentiels.

Nous avons relevé plusieurs exemples où les limitations du système des tribunaux empêchaient de répondre aux besoins des utilisateurs :

- il n'est pas facile d'ajouter des catégories (comme les nouvelles infractions au Code criminel) au système lorsque de nouvelles lois sont adoptées;
- le système ne peut pas enregistrer les affaires qui nécessitent plusieurs audiences sur une longue période;
- il est impossible d'enregistrer des instructions spéciales dans le système (par exemple, pour indiquer le besoin d'interprètes, d'appareils d'écoute pour les malentendants ou d'autres dispositifs spéciaux).

Le personnel utilise actuellement des solutions de rechange pour assurer le suivi des instructions spéciales, par exemple en les enregistrant dans la section « notes générales » ou en créant des documents Excel distincts qui ne sont pas liés au système. Nous avons également remarqué que les programmeurs entrent eux-mêmes des données réelles sur les procès lorsqu'ils apportent des corrections au système des tribunaux. Cela va à l'encontre des pratiques exemplaires en gestion informatique selon lesquelles la programmation des systèmes doit être séparée de l'entrée des données. Il existe donc un risque que les programmeurs entrent des données inexactes ou modifient des données existantes, par inadvertance ou dans une intention frauduleuse.

RECOMMANDATION 6

Afin d'atténuer le risque découlant de l'utilisation de systèmes d'ITI vieillissants et obsolescents, le groupement ITI doit réexaminer les délais de remplacement et de modernisation des systèmes et déterminer les cas dans lesquels ces délais pourraient être avancés pour que les systèmes d'ITI puissent continuer de répondre aux besoins des utilisateurs.

Lorsque le remplacement des systèmes d'ITI obsolescents ne peut pas être avancé, des stratégies appropriées doivent être mises en place pour que la maintenance et la prise en charge des systèmes soient suffisantes pour atténuer la détérioration de leur performance.

RÉPONSE DE L'ORGANISATION D'ITI

L'organisation d'ITI est du même avis que la vérificatrice générale. Elle reconnaît l'importance d'adopter une démarche exhaustive en ce qui touche l'inventaire, la gestion du cycle de vie et la planification pour garantir la maintenance ou le remplacement appropriés des systèmes.

Pour ce faire, l'organisation d'ITI a défini et mis en place une démarche de gestion des portefeuilles d'applications (GPA) afin de traiter les risques liés aux systèmes vieillissants et de guider les possibilités de rationalisation des applications. Elle collaborera avec ses partenaires commerciaux ministériels respectifs à l'élaboration et à la présentation de plans au moyen du processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes (ERRP).

De plus, l'organisation d'ITI collaborera avec les secteurs de programme à l'examen de démarches d'investissement à long terme en immobilisations de la TI pour les applications commerciales et d'entreprise, et elle présentera des recommandations au Conseil de gestion du gouvernement du Conseil du Trésor quant au remplacement des systèmes d'ITI obsolescents.

4.4 Les efforts de modernisation ont été considérablement retardés

Bien que le gouvernement ait lancé des projets pour remplacer certains de ses systèmes d'ITI obsolescents, il reste beaucoup de travail à faire. En 2006, les responsables de la Stratégie de gestion des portefeuilles d'applications principales (stratégie MAPS) ont recensé 77 des 153 principales applications à remplacer ou à mettre à niveau. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2010, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement a autorisé des dépenses de 600 millions de dollars pour remplacer ces 77 applications ou les mettre à niveau. En juin 2016, 66 de ces applications avaient été mises hors service ou mises à niveau, y compris certains projets importants, comme le système de l'Assurance-santé de l'Ontario et le système de suivi des aéronefs. Nous nous demandons toutefois si 600 millions de dollars auraient été suffisants pour répondre aux besoins des 77 applications. Pour mettre les choses en contexte, précisons qu'à lui seul, le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS), bien que doté d'un budget de 164,9 millions de dollars, a coûté un total de 290 millions de dollars. (Notre *Rapport annuel 2015* contient un audit de l'optimisation des ressources du SAGAS.)

En 2012, le gouvernement a transféré la responsabilité du remplacement et de la mise à niveau des systèmes d'ITI d'une équipe centrale gérée par le ministère des Services gouvernementaux aux groupements ITI appuyant les ministères. À ce moment-là, le gouvernement avait dépensé 121 millions de dollars au titre de la stratégie MAPS. Des 479 millions de dollars restants, 316 millions ont été transférés aux ministères qui deviendraient propriétaires des systèmes modernisés. Le Conseil du Trésor a conservé la somme restante (163 millions de dollars). Cette mesure a été prise en raison du gel des dépenses en immobilisations décrété par le gouvernement dans le cadre des mesures de restriction budgétaire de l'époque.

Il était évident qu'un investissement de capitaux allant au-delà des niveaux de 2011 serait nécessaire pour mener à bien les projets de la stratégie MAPS. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a donc décidé d'attribuer la responsabilité des initiatives en suspens et en cours aux ministères concernés plutôt qu'au ministère des Services gouvernementaux. Il espérait ainsi que chaque ministère trouverait des fonds dans son budget ordinaire des dépenses en immobilisations pour prendre en charge les projets de modernisation de l'infrastructure d'ITI. Les groupements ont poursuivi le processus de mise à niveau et de mise hors service des applications obsolescentes et ont opéré des mises à niveau importantes du Système intégré de gestion de l'information financière et du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario. Nous avons néanmoins remarqué que 11 systèmes à remplacer ou à mettre à niveau dans le cadre de la stratégie MAPS, dont le système des tribunaux et celui des permis, n'ont pas encore été modernisés.

Système des tribunaux et système des permis

En septembre 2010, une autre tentative infructueuse a été faite pour moderniser le système des tribunaux dans le cadre d'un autre projet d'ITI du ministère du Procureur général : le Système de gestion de l'information sur l'administration judiciaire (Système JUDI). Malgré les quelque 11 millions de dollars affectés au Système JUDI, le projet a échoué, et le Ministère n'a pas acquis de nouveau système. Le gouvernement a réussi à réaffecter environ 6,5 millions de dollars en matériels et logiciels à d'autres opérations, mais le projet a quand même entraîné des pertes totales d'environ 4,5 millions de dollars. À l'origine, le Système JUDI devait être achevé en mars 2012, mais, peu de temps avant la date d'achèvement prévu, il a été révélé que le projet en était encore à l'étape de la planification.

Les deux organismes de surveillance du projet du Système JUDI étaient le Comité directeur et le Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique. Après mars 2012, le

Comité directeur a décidé de suspendre le projet en attendant un examen plus poussé. La Division de la vérification interne de la province et un fournisseur tiers ont mené des examens distincts et conclu que l'échec du projet était attribuable aux facteurs suivants :

- Les processus de gouvernance et de surveillance n'ont pas permis :
  1. de repérer les risques et les problèmes ni d'orienter le projet dans la bonne direction;
  2. de régler les problèmes cernés de façon satisfaisante;
  3. de surveiller et de superviser de manière adéquate la performance d'un membre clé de l'équipe du projet (le gestionnaire fonctionnel, qui n'a pas assisté à 40 % des réunions du Comité directeur);
  4. de s'assurer que les exigences en matière de rapports étaient satisfaites.
- Gestion du projet :
  1. il y avait un manque de planification, de surveillance, de supervision et de coordination du projet;
  2. il n'y avait aucune preuve que les livrables définis dans l'énoncé des travaux avaient été livrés ou vérifiés avant l'autorisation du paiement au fournisseur.
- Rapports sur le projet :
  1. les rapports sur le projet étaient incomplets et peu fiables et manquaient d'uniformité;
  2. 7 des 10 rapports indiquaient que le projet était « en bonne voie de réalisation », ce qui contredisait d'autres indications selon lesquelles le projet connaissait des retards et des contretemps;
  3. les rapports n'étaient pas tous présentés au Comité directeur.

Depuis l'échec du projet du Système JUDI, aucun plan n'a été mis en place qui indique quand le système des tribunaux sera modernisé. Selon les délais révisés, la planification commencera en 2018-2019, mais aucune date d'achèvement estimative n'a été fournie.

Une analyse de rentabilité de la modernisation du système des permis a été présentée en 2008. Elle a été approuvée en 2009 (dans le cadre de la stratégie MAPS), assortie d'un budget de 230 millions de dollars, et elle devait être achevée d'ici 2016. En 2011, la direction a révisé sa démarche et décidé de déployer le projet en trois segments plutôt que de moderniser le système au complet en cinq ans. Après révision du Conseil du Trésor, le montant approuvé pour le premier segment se situait à 136 millions de dollars, mais il a fallu réviser de nouveau ce montant en 2014 pour le fixer à 190 millions de dollars, puis encore une fois en 2015 pour le porter à 195 millions de dollars. Ces révisions étaient causées par le piètre rendement du fournisseur externe, dont le contrat a été résilié.

En mars 2116, on avait consacré 182 millions de dollars au premier segment, dont l'achèvement est maintenant prévu d'ici la fin de 2016 au coût estimatif de 203 millions de dollars. Le groupement n'a pas encore fait l'évaluation des délais et des coûts relatifs aux deux autres segments.

Étant donné les retards dans la mise en oeuvre du projet de modernisation du système des tribunaux et du système des permis, les plans sont déjà périmés au moment où les groupements ITI les achèvent.

Système d'administration fiscale

Le fournisseur continuera de prendre en charge la version logicielle actuelle du système d'administration fiscale jusqu'en 2018. La direction élabore actuellement une analyse de rentabilité pour déterminer des options relatives aux exigences opérationnelles.

RECOMMANDATION 7

Nous recommandons que l'organisation d'ITI et les ministères servis évaluent le coût et la nécessité de mettre à jour et de maintenir les systèmes actuels ainsi que les risques découlant de l'utilisation de systèmes vieillissants par

rapport aux coûts et aux avantages liés à leur remplacement. Ils doivent ensuite se fonder sur ces évaluations pour examiner et réviser le plan stratégique quinquennal diffusé en 2016.

RÉPONSE DE L'ORGANISATION D'ITI

L'organisation d'ITI reconnaît le besoin d'atténuer et de traiter le risque dans l'ensemble de l'environnement d'application. Elle collaborera avec le Bureau du Conseil du Trésor et avec le ministère de l'Infrastructure à l'établissement d'options sur les moyens par lesquels nous devrions traiter la modernisation et les mesures correctives du portefeuille d'applications.

L'organisation d'ITI collaborera également avec ses partenaires commerciaux ministériels respectifs à l'évaluation du coût et de la nécessité de mettre à jour et de maintenir les systèmes actuels, ainsi que des risques découlant de l'utilisation de systèmes vieillissants. De plus, elle élaborera et présentera des analyses coûts-avantages liées au remplacement des systèmes au moyen du processus annuel d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programme (ERRP).

Annexe : Observations détaillées sur les secteurs de risque des contrôles généraux d'ITI pour les trois systèmes examinés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Ententes de niveau de service	
La direction du groupement ITI et les ministères servis doivent préparer un contrat qui définit officiellement et clairement les rôles et responsabilités de chaque partie en ce qui concerne la gouvernance, la responsabilisation, la performance prévue et la qualité du service, en fonction des besoins actuels et futurs des ministères.	
Système des tribunaux	• Le système n'est couvert par aucune entente de niveau de service en bonne et due forme. • Aucune entente de niveau de service n'est en place au niveau du groupement. • Les niveaux de service ne font l'objet d'aucune surveillance ni d'aucun rapport officiels.
Système des permis	• Le système n'est couvert par aucune entente de niveau de service en bonne et due forme. • Aucune entente de niveau de service n'est en place au niveau du groupement. • Les niveaux de service ne font l'objet d'aucune surveillance ni d'aucun rapport officiels.
Système d'administration fiscale	• Le système est couvert par une entente de niveau de service en bonne et due forme. • Les ententes de niveau de service en place au niveau du groupement se rapportent à seulement deux systèmes. • Les niveaux de service ne font l'objet d'aucune surveillance ni d'aucun rapport officiels.
2. Gestion des ressources humaines en ITI	
Les compétences et les niveaux de dotation doivent être suffisants pour atteindre les niveaux de service prévus grâce à des contrôles, à une maintenance et à des opérations efficaces.	
Système des tribunaux	• Le personnel de soutien est insuffisant, et le soutien dépend dans une trop grande mesure d'un consultant externe et d'un employé (qui sont tous deux admissibles à la retraite). • Il n'y a pas de descriptions de fonctions officielles décrivant les responsabilités du personnel de soutien. • Il n'y a pas de plan de relève en place pour le remplacement du personnel expérimenté.
Système des permis	• Le personnel de soutien est suffisant (24 experts). • Des descriptions de fonctions officielles décrivant les responsabilités du personnel de soutien sont en place. • Un plan de relève approprié est en place pour le remplacement du personnel expérimenté.
Système d'administration fiscale	• Le personnel de soutien est suffisant (52 experts). • Des descriptions de fonctions officielles décrivant les responsabilités du personnel de soutien sont en place. • Un plan de relève approprié est en place pour le remplacement du personnel expérimenté et externe.
3. Sécurité logique	
Il doit y avoir des contrôles pour que seuls les utilisateurs autorisés aient accès aux données, aux programmes et aux réseaux (et puissent les utiliser). Des exemples de contrôles sont les pièces d'identité des utilisateurs et les mots de passe servant à vérifier l'identité des utilisateurs et la restriction de l'accès aux systèmes.	
Système des tribunaux	• 41 % des utilisateurs avaient accès au système alors qu'ils n'en avaient pas besoin pour exercer les fonctions de leurs postes. • La direction n'examine ni les rôles ni les droits d'accès des utilisateurs à intervalles réguliers afin de déterminer si ceux-ci ont encore besoin d'accéder au système. • La répartition des tâches[1] ne fait pas l'objet d'une évaluation ni d'une mise à jour régulières. • Les registres d'activités des utilisateurs ne sont pas examinés à intervalles périodiques. • Aucun processus officiel n'est en place pour créer et modifier les droits d'accès des utilisateurs. • Il n'existe aucune liste centralisée des approbateurs autorisés qui peuvent demander l'accès au nom des utilisateurs.

3. Sécurité logique (suite)	
Système des permis	• 5 % des utilisateurs avaient accès au système alors qu'ils n'en avaient pas besoin pour exercer les fonctions de leurs postes. • La direction n'examine ni les rôles ni les droits d'accès des utilisateurs à intervalles réguliers afin de déterminer si ceux-ci ont encore besoin d'accéder au système. • La répartition des tâches[1] ne fait pas l'objet d'une évaluation ni d'une mise à jour régulières. • Les registres d'activités des utilisateurs ne sont pas examinés à intervalles périodiques. • Un processus officiel est en place pour créer et modifier les droits d'accès des utilisateurs. • Il existe une liste centralisée des approbateurs autorisés qui peuvent demander l'accès au nom des utilisateurs.
Système d'administration fiscale	• 5 % des utilisateurs avaient accès au système alors qu'ils n'en avaient pas besoin pour exercer les fonctions de leurs postes. • La direction n'examine pas les rôles ni les droits d'accès des utilisateurs à intervalles réguliers afin de déterminer si ceux-ci ont encore besoin d'accéder au système. • La répartition des tâches[1] ne fait pas l'objet d'une évaluation ni d'une mise à jour régulières. • Les registres d'activités des utilisateurs sont examinés à intervalles périodiques. • Un processus officiel est en place pour créer et modifier les droits d'accès des utilisateurs. • Il existe une liste centralisée des approbateurs autorisés qui peuvent demander l'accès au nom des utilisateurs.
4. Opérations d'ITI	
Les activités et les procédures opérationnelles requises pour soutenir la prestation des services d'ITI, y compris l'exécution des procédures opérationnelles standard prédéfinies et les activités de surveillance requises, doivent être en place.	
Système des tribunaux	• Aucun processus de vérification postérieure par lots[2] n'a été mis en place. • Il n'existe pas de procédures opérationnelles d'ITI documentées en bonne et due forme.
Système des permis	• Des processus de vérification postérieure par lots sont en place. • Il existe des procédures opérationnelles d'ITI documentées.
Système d'administration fiscale	• Des processus de vérification postérieure par lots sont en place. • Il existe des procédures opérationnelles d'ITI documentées.
5. Gestion des changements	
Il devrait y avoir des contrôles permettant de s'assurer que les changements apportés aux systèmes clés sont fiables et rapides et ont un impact négatif minimal sur la stabilité et l'intégrité des systèmes.	
Système des tribunaux	• Des procédures officielles de gestion des changements sont en place, mais il faut plus de temps et d'efforts pour apporter les changements aux systèmes en raison de leur âge et de leur complexité. • Les programmeurs ont accès aux données et peuvent les modifier[3].
Système des permis	• Des procédures officielles de gestion des changements sont en place, mais il faut plus d'efforts et environ 66 % plus de temps pour apporter les changements aux systèmes en raison de leur âge et de leur complexité.
Système d'administration fiscale	• Des procédures officielles de gestion des changements sont en place.
6. Gestion des incidents	
Il doit y avoir des contrôles permettant d'accélérer le plus possible le traitement des demandes de renseignements des utilisateurs et le règlement des incidents (comme des interruptions de service).	
Système des tribunaux	• La qualité des données concernant les incidents laisse à désirer. • Des registres opérationnels contenant des renseignements essentiels sur les opérations d'ITI sont tenus pour le système. • Le personnel de soutien passe trop de temps à répondre à des demandes de service très élémentaires (60 % des appels de soutien).

6. Gestion des incidents (suite)	
Système des permis	• Les registres d'incidents contiennent des données de bonne qualité, mais le lien est mauvais entre ces registres et les enregistrements des changements apportés aux programmes pour résoudre ces incidents. • Des registres opérationnels sont tenus pour le système. • Le personnel de soutien passe un temps raisonnable à répondre à des demandes de service élémentaires.
Système d'administration fiscale	• Les données des registres d'incidents contiennent des données de bonne qualité. • Des registres opérationnels sont tenus pour le système. • Le personnel de soutien passe un temps raisonnable à répondre à des demandes de service élémentaires.
7. Gestion des problèmes	
Il doit y avoir des contrôles non seulement pour réduire le plus possible le nombre de problèmes opérationnels, mais pour réduire constamment ce nombre afin d'accroître la disponibilité du système, d'améliorer les niveaux de service, de réduire les coûts et d'améliorer la commodité et la satisfaction des clients.	
Système des tribunaux	• Il n'y a pas de procédures officielles de gestion des problèmes (comme l'analyse des causes profondes et l'analyse des tendances des incidents).
Système des permis	• Il n'y a pas de procédures officielles de gestion des problèmes.
Système d'administration fiscale	• Il n'y a pas de procédures officielles de gestion des problèmes.
8. Gestion de la disponibilité et de la capacité	
Il doit y avoir des contrôles pour que l'utilisation des services d'ITI soit surveillée, que les attentes en matière de performance soient satisfaites et que des plans soient établis pour prévoir les futurs besoins des utilisateurs et y répondre. Cela permettra de s'assurer que les services requis sont disponibles au bon moment, que les ressources sont gérées de façon efficace et que les systèmes offrent une performance élevée.	
Système des tribunaux	• Les contrôles en place sont adéquats.
Système des permis	• Les contrôles en place sont adéquats.
Système d'administration fiscale	• Les contrôles en place sont adéquats.
9. Continuité des activités et reprise après sinistre	
Il doit y avoir des processus efficaces pour faire face aux événements imprévus qui interrompent les opérations (par exemple, les pannes d'électricité et les pannes des systèmes de TI) afin de rétablir les opérations et les données le plus rapidement possible.	
Système des tribunaux	• Il existe des processus efficaces.
Système des permis	• Il existe des processus efficaces.
Système d'administration fiscale	• Il existe des processus efficaces.

1. La répartition des tâches consiste à ventiler les tâches qui pourraient raisonnablement être accomplies par une seule personne en plusieurs tâches pour que le contrôle ne soit pas exercé par une seule personne, réduisant ainsi le risque de fraude ou d'erreur. L'exemple classique est celui de la personne qui produit un chèque, mais qui n'est pas autorisée à le signer.
2. Le traitement par lots est une fonctionnalité du système utilisée pour traiter plusieurs transactions en même temps. Les tâches de traitement par lots sont souvent effectuées la nuit lorsque le système est moins occupé.
3. Une pratique exemplaire en gestion informatique est de séparer la programmation du système de la saisie des données. Sinon, les programmeurs risquent d'entrer des données inexactes ou de modifier des données existantes, par inadvertance ou dans une intention frauduleuse.

Section 4.04 Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers

1.0 Résumé

Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) a exercé ses activités entre 2005 et 2016. Il avait pour but d'assurer le maintien des effectifs infirmiers dans les hôpitaux publics de l'Ontario où un changement de service dans un hôpital, comme une réduction dans les programmes ou les services ou la fermeture d'un service hospitalier, a entraîné le licenciement de membres du personnel infirmier. Le Fonds entendait réaliser cet objectif en versant de l'argent aux hôpitaux admissibles pour les études et la formation du personnel infirmier ainsi que pour les salaires et avantages sociaux des effectifs infirmiers pendant une période pouvant atteindre six mois pendant qu'ils font leurs études et reçoivent une formation.

Le Fonds a été constitué par la province sous forme de fiducie administrée par un comité de gestion (le comité) formé de représentants de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et de la Registered Practical Nurses Association of Ontario. La province a pris l'engagement de transférer 40 millions de dollars dans une fiducie irrévocable quand le Fonds a été établi le 31 mars 2005. Cette fiducie permettait à la province de consigner le transfert comme dépense pour l'année du transfert.

Quand le Fonds a pris fin en 2016, il a versé les fonds restants à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario en fonction de leur nombre proportionnel de membres d'infirmiers et d'infirmières, comme l'exigent les modalités de la convention du Fonds (la convention) conclue par la province et le comité, ainsi que l'acte de constitution qui régissait la fiducie.

Dans le cadre de notre examen des opérations du Fonds, nous avons remarqué ce qui suit :

- Bien que le Fonds ait versé des fonds minimes aux hôpitaux pendant son existence (577 812 $, ce qui représente seulement 1,4 % des 40 millions de dollars engagés), le comité a fait de son mieux pour le faire connaître et pour garder le Fonds en activité plus longtemps que sa durée initialement prévue. Le comité a géré le Fonds de façon satisfaisante.
- Toutefois, certains facteurs limitaient l'admissibilité des hôpitaux à du financement, ce qui a entraîné de si petits débours :
  - Les infirmières et les infirmiers devaient être formellement licenciés et avoir un poste de transition pour que leurs hôpitaux obtiennent des fonds.

- Les changements de combinaison de compétences n'étaient pas admissibles à du financement.
- Certains hôpitaux ont choisi d'ajuster le nombre de leurs infirmiers et infirmières par d'autres moyens, comme les retraites et les départs volontaires, ce qui ne répondait pas à l'exigence selon laquelle les infirmiers et les infirmières devaient recevoir des avis de licenciement pour que des fonds soient versés.

- Le Fonds engage des coûts dans son administration sur une période de 10 ans qui comprenait environ 4,4 millions de dollars en frais d'administration de fiducie, en frais professionnels et en frais d'exploitation. Les frais d'administration de la fiducie représentaient environ 2,9 millions de dollars de ce total, soit approximativement 0,6 % du solde annuel moyen du Fonds. Nous avons jugé que ces coûts n'étaient aucunement excessifs.
- Tous les frais étaient payés au moyen de revenus d'investissement produits par le Fonds.
- L'usage prévu du solde des fonds est de financer la formation continue des effectifs infirmiers, ce qui concorde avec l'objet initial du Fonds.

2.0 Mise en contexte

2.1 En quoi consistait le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers?

Le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) a été constitué par la province le 31 mars 2005. À ce moment-là, des licenciements massifs d'infirmiers et d'infirmières et d'autres membres du personnel hospitalier étaient prévus, car la province avait ordonné aux hôpitaux d'équilibrer leurs budgets. Le Fonds avait été mis en place pour offrir des postes de transition aux effectifs infirmiers afin d'empêcher les licenciements permanents et donc pour maintenir en poste les effectifs infirmiers. L'infirmier ou l'infirmière qui accepte une offre de perfectionnement professionnel amélioré après un licenciement de son lieu de travail se trouve à occuper un poste de transition, ce qui lui permet d'éviter un licenciement permanent et d'obtenir en conséquence un nouvel emploi au même hôpital. Le Fonds rembourserait aux hôpitaux le coût des études et de la formation nécessaires pour garder les effectifs infirmiers et assurerait la continuation du salaire (traitement ou salaire et avantages sociaux) pendant une période pouvant atteindre six mois alors que les infirmiers et les infirmières suivent des programmes d'études et de formation.

2.2 Comment le Fonds était-il administré?

Quand le Fonds a été constitué, la province a transféré 40 millions de dollars à une fiducie gérée par un tiers. La convention du Fonds (la convention) conclue entre la province et le comité de gestion (le comité) énonce les modalités d'administration du Fonds par le comité. Le comité est formé de représentants de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de la Registered Practical Nurses Association of Ontario et de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario.

2.3 Comment les actifs du Fonds sont-ils déboursés à son expiration?

Le Fonds a été constitué sous forme de fiducie irrévocable, ce qui signifie que les fonds inutilisés ne seraient pas retournés à la province à l'expiration de la convention. La convention exigeait qu'à son expiration, les fonds inutilisés soient versés à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario en proportion de leur nombre d'infirmiers et d'infirmières membres.

La convention initiale a pris fin en 2010, puis a été prolongée jusqu'en 2013, et de nouveau jusqu'en 2016. Les fonds ont alors été versés à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario.

3.0 Éléments examinés dans notre audit

Notre objectif au cours de notre examen du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers (le Fonds) consistait à déterminer si le Fonds a été bien administré et à établir le motif pour lequel le Fonds a versé des crédits limités aux hôpitaux pendant son existence.

Nous avons rencontré des représentants du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Nous avons également interviewé des cadres supérieurs de l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, de la Registered Practical Nurses Association of Ontario et de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario.

Nous avons examiné l'ensemble des conventions, des procès-verbaux de réunions du comité de gestion (le comité), de la correspondance entre le comité et la province, les documents de marketing et les détails des sommes versées aux hôpitaux.

4.0 Principales observations

4.1 Admissibilité limitée des hôpitaux à des fonds

Les crédits demandés au Fonds par les hôpitaux et obtenus de celui-ci étaient exceptionnellement bas (577 812 $), ce qui ne représente que 1,4 % de l'engagement de 40 millions de dollars pris à cette fin. (La **figure 1** illustre une ventilation détaillée du Fonds depuis sa création.) Ce faible niveau de financement s'explique par les conditions qui entourent l'admissibilité des hôpitaux à recevoir des fonds, notamment par les politiques des hôpitaux relatives au personnel.

Le comité a établi l'admissibilité à recevoir des fonds de concert avec le Ministère. Celle-ci a ensuite été officialisée dans la convention. Elle comprenait notamment les trois critères suivants :

- Seuls les postes d'effectifs infirmiers ayant fait l'objet d'un avis de licenciement seraient admissibles à du financement.
- Le remboursement consenti aux hôpitaux doit porter sur le coût des études et de la formation d'un infirmier ou d'une infirmière qui occupera ensuite le poste de transition lui ayant été accordé à la suite du licenciement.
- Les postes visés par des changements de combinaison de compétences ne seraient pas admissibles à du financement.

Dans le cadre de la diminution des coûts de dotation, si les hôpitaux choisissent des mesures comme les retraites et les départs volontaires, ces choix ne donneraient pas lieu à un avis de licenciement formel. En l'absence d'avis de licenciement, les hôpitaux n'étaient pas admissibles à du financement. De plus, si des avis de licenciement étaient donnés, les hôpitaux ne présenteraient pas nécessairement de demandes au Fonds.

Quand un membre des effectifs infirmiers occupe un poste de transition à la suite d'un licenciement, cela signifie que l'hôpital aura un poste pour lui lorsque sa formation sera terminée. Si l'hôpital décide de ne pas avoir de poste pour l'infirmier ou l'infirmière après le licenciement, cet hôpital ne sera pas admissible à présenter une demande au Fonds.

Un changement de combinaison de compétences survient lorsqu'un hôpital modifie la classification d'un poste d'infirmier ou d'infirmière, de façon à ce qu'un membre du personnel infirmier soit remplacé par une infirmière ou un infirmier faisant partie d'une autre catégorie de soins infirmiers ou par un autre fournisseur de soins de santé (comme un

Figure 1 : Financement du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers de 2005 à 2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après les états financiers vérifiés du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers

Année civile	Solde d'ouverture ($)	Revenus d'investissement ($)	Impôts sur le revenu ($)	Frais de fiducie ($)	Honoraires professionnels ($)	Frais d'exploitation ($)	Montant versé aux hôpitaux ($)	Solde de clôture ($)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(A+B)–(C+D+E+F+G)
2005	40 000 000	817 057		192 153	2 120			**40 622 784**
2006	40 622 784	1 553 313	282 350	239 011	6 647			**41 648 089**
2007	41 648 089	1 771 484	1 104 724	241 008	7 362			**42 066 479**
2008	42 066 479	1 561 507	856 740	243 874	6 974			**42 520 398**
2009	42 520 398	420 196	402 720	218 246	10 730		423 626	**41 885 272**
2010	41 885 272	243 577	(404 511)	213 474	7 226	475 000	34 615	**41 803 045**
2011	41 803 045	500 008	(84 590)	259 814	8 934	260 000	10 572	**41 848 323**
2012	41 848 323	471 644	49 517	255 628	8 144	468 274	52 531	**41 485 873**
2013	41 485 873	465 172	(27 267)	257 450	9 085	200 000	56 468	**41 455 309**
2014	41 455 309	471 862	(43 631)	276 993	9 825			**41 683 984**
2015	41 683 984	342 709	31 635	253 729	10 177	70 000		**41 661 152**
2016	41 661 152	54 886		200 000[1]				**41 516 038**
Total[2]		**8 673 415**	**2 167 687**	**2 651 380**	**87 224**	**1 473 274[3]**	**577 812**	

1. Un total de 200 000 $ a été retenu en date du 31 mars 2016 pour payer tous les frais qui subsistent à la date de dissolution de la fiducie.
2. Les totaux ne comprennent pas la retenue générale de 200 000 $.
3. Les frais d'exploitation comprennent des postes comme les activités de marketing, la conception et la mise à jour de site Web, l'assurance-responsabilité, les services de dotation et les services consultatifs au besoin.

préposé aux services de soutien à la personne) qui possède une différente combinaison de compétences, de connaissances et d'expérience. Les hôpitaux ont recours à un changement de combinaison de compétences afin de répondre aux besoins des patients ou de réduire les coûts. Comme les salaires du personnel infirmier sont influencés par le niveau de compétences, de connaissances et d'expérience, les hôpitaux peuvent avoir une motivation financière pour remplacer des effectifs infirmiers mieux rémunérés par un personnel infirmier ou d'autres fournisseurs de soins de santé moins bien rémunérés. Les hôpitaux qui optaient pour un changement de combinaison de compétences n'étaient pas admissibles à un financement.

Les hôpitaux n'ont pas présenté de demande au Fonds comme il était initialement prévu. Le comité nous a indiqué que ses membres croyaient que les hôpitaux confrontés à des contraintes budgétaires n'auraient d'autre choix que de commencer à licencier du personnel et deviendraient alors admissibles à utiliser le Fonds. Toutefois, il a ajouté que certains hôpitaux n'avaient pas de poste de transition d'infirmier ou d'infirmière à offrir à la personne licenciée une fois la formation terminée; par conséquent, ces hôpitaux ne pouvaient présenter de demande au Fonds. En outre, le comité était étonné que certains hôpitaux puissent diminuer leurs effectifs infirmiers au moyen de retraites et de départs volontaires plutôt que par des licenciements.

4.2 Administration du Fonds par le comité de gestion

Le comité a tenu des rencontres régulières pour discuter des progrès du Fonds, pour étudier toutes les demandes présentées par des hôpitaux, et pour faire rapport des activités de financement à ce jour. De plus, le comité a réalisé des activités de marketing pour promouvoir le Fonds dans le but de sensibiliser les hôpitaux. Il a notamment créé et tenu un site Web, fait de la publicité dans les publications et bulletins pertinents des hôpitaux et services de soins infirmiers, fait parvenir des lettres aux chefs des services infirmiers des hôpitaux (ou aux personnes qui exercent des fonctions équivalentes), aménagé des kiosques et organisé d'autres activités de promotion lors d'expositions dans le domaine des soins de santé.

Comme il est mentionné plus haut, le Fonds fournissait seulement un financement limité. De concert avec la province, le comité a mis en place deux prolongations du Fonds en 2010 et en 2013, afin de favoriser les futurs débours.

Ces efforts démontrent que le Fonds était bien géré par le comité.

4.3 Activités financières du Fonds

Le Fonds a engagé des coûts dans son administration sur une période de 10 ans qui comprenaient environ 4,4 millions de dollars en frais d'administration de fiducie, en frais professionnels et en frais d'exploitation. Les frais d'administration de la fiducie représentaient environ 2,9 millions de dollars de ce total, soit approximativement 0,6 % du solde annuel moyen du Fonds. Nous avons jugé que ces coûts n'étaient aucunement excessifs.

Tous les frais étaient payés au moyen de revenus d'investissement produits par le Fonds. Au moment de l'expiration du Fonds, un total de 8,7 millions de dollars en revenus d'investissement avait été gagné depuis 2005, ce qui a donné un avoir net du Fonds de 1,5 million de dollars après paiement des impôts sur le revenu, des frais d'administration et des fonds aux hôpitaux.

D'après la **figure 1**, le financement initial était de 40 millions de dollars en 2005. À l'expiration du Fonds en 2016, le solde disponible pour déboursement s'élevait à 41,5 millions de dollars.

4.4 Dernier décaissement du Fonds

Quand le Fonds est venu à expiration le 31 mars 2016, ses actifs restants de 41,5 millions de dollars ont été déboursés conformément à la convention.

La convention indiquait que les fonds restants devaient être alloués à l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario et à la Registered Practical Nurses Association of Ontario en fonction de leur nombre de membres proportionnel (76 % et 24 % respectivement). Ces deux associations, de concert avec l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, ont convenu de verser un total combiné de 12 millions de dollars à même le solde des fonds pour former le programme de santé en soins infirmiers. Ce programme est le fruit d'une collaboration entre l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, la Registered Practical Nurses Association of Ontario, l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. La **figure 2** illustre comment ces fonds ont été alloués.

Ce programme a pour but d'offrir des études et de l'information axées sur la prévention et de sensibiliser davantage aux problèmes de santé mentale et de toxicomanie vécus par des infirmiers et des infirmières. De plus, il facilitera l'établissement de milieux de travail qui appuient ces efforts pour les infirmières et les infirmiers touchés qui reviennent à la pratique des soins infirmiers.

De concert avec l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario a constitué un fonds de dotation distinct, le fonds de dotation sur la pratique des soins infirmiers, l'éducation et la recherche de l'Ontario. Il a pour but de financer les études et la recherche en soins infirmiers liées à l'innovation dans la pratique des soins infirmiers et d'améliorer les programmes de soins infirmiers dans la province.

La Registered Practical Nurses Association of Ontario a annoncé qu'elle se servira de sa partie des fonds pour mettre en place le fonds d'innovation des infirmières et infirmiers auxiliaires autorisés. Ce fonds vise à soutenir le maintien en poste et le perfectionnement continu des infirmières et infirmiers auxiliaires autorisés en Ontario. Il s'agissait au départ de distribuer les fonds sur une période d'environ 14 ans pour donner aux infirmières et aux infirmiers auxiliaires autorisés l'accès à des programmes d'études ciblés et à un soutien non lié aux frais de scolarité applicable à la participation à des programmes d'études. Ce soutien pourrait aider ces infirmières et ces infirmiers à acquitter les coûts de déplacement, à compenser le temps passé loin du travail et à payer d'autres frais.

L'utilisation prévue du solde des fonds concorde avec l'objet initial du Fonds, tel qu'énoncé dans l'acte de constitution, qui est de financer la formation continue en soins infirmiers.

Figure 2 : Allocations provenant de déboursés du Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Alloué à	en millions de $
Programme de santé en soins infirmiers	12,0
Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario	22,4
Registered Practical Nurses Association of Ontario	7,1
Total	**41,5**

Chapitre 5

Examen de la publicité gouvernementale

Les importantes modifications apportées à la *Loi de 2004 sur la publicité* gouvernementale donnent lieu à une augmentation du nombre de publicités partisanes financées à même les fonds publics

L'Ontario a promulgué la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi) il y a maintenant plus d'une décennie afin de s'assurer que les fonds publics ne soient pas affectés à des publicités qui confèrent un avantage partisan au gouvernement. Aux termes de la Loi, le vérificateur général doit examiner la plupart des documents utilisés à des fins de publicité gouvernementale et, s'il conclut que ces derniers ne sont pas partisans, il doit les approuver officiellement avant que les documents puissent être utilisés. La Loi énonce aussi les normes devant orienter ce travail, et elle confère au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce qui est partisan.

La Loi est demeurée inchangée jusqu'à l'an dernier, où le gouvernement a mis en œuvre des modifications substantielles qui ont eu comme effet de l'affaiblir et d'ouvrir la voie à des publicités gouvernementales partisanes et complaisantes, payées à même les fonds publics et diffusées à la télévision, à la radio, dans les journaux et en ligne.

Il est à noter que cet affaiblissement de la Loi, la première en son genre sur la planète, survient au moment même où d'autres administrations canadiennes s'efforcent de resserrer les restrictions relatives aux publicités gouvernementales partisanes.

À titre d'exemple, en mai 2016, le gouvernement du Canada a déposé des dispositions réglementaires provisoires d'application immédiate qui exigent que les ministères et organismes soumettent tout projet publicitaire d'une valeur supérieure à 500 000 $ à un examen par Les normes canadiennes de la publicité, organisme national sans but lucratif qui assure l'application du Code canadien des normes de la publicité.

Conformément à ces nouvelles dispositions réglementaires, la publicité du gouvernement du Canada doit être objective, factuelle et explicative, et l'on ne doit pas utiliser le nom, la voix ou l'image d'un ministre, d'un député ou d'un sénateur. De plus, le gouvernement du Canada a demandé au vérificateur général du Canada de mener un audit de ce processus d'examen afin d'en évaluer l'efficacité, et il prévoit élaborer un instrument législatif pour enchâsser les nouvelles dispositions réglementaires en question.

Toujours en mai 2016, un parti d'opposition de Colombie-Britannique a déposé à l'Assemblée législative un projet de loi reposant sur le modèle de la

Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale dans sa version antérieure.

Les modifications apportées l'an dernier en Ontario ont eu comme effet de supprimer le pouvoir discrétionnaire du vérificateur général en vertu de la Loi d'origine, et d'y substituer une définition spécifique et étroite de ce qui constitue une publicité partisane. Cette définition est le seul repère que nous pouvons utiliser dans le cadre de nos examens.

Nous estimons que, en raison de ces modifications, les Ontariens ont acquitté le coût de publicités ayant d'abord et avant tout pour but de présenter le gouvernement sous un jour favorable plutôt que d'informer, le coût en question se chiffrant en millions de dollars. (Nous présentons des exemples à cet égard dans la suite de cette section.)

L'approbation du vérificateur général demeure requise en application de la Loi modifiée avant qu'une publicité puisse être utilisée. Toutefois, cette approbation est désormais acquise d'avance, car la Loi dans sa version modifiée porte qu'un document est partisan uniquement s'il répond à l'un des critères suivants :

- « il comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative, sauf si le document s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario;
- il comprend le nom ou le logo d'un parti [politique] reconnu [...];
- il fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement;
- il comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir [...] »

Le gouvernement a également abrogé les normes énoncées dans la Loi sous sa forme d'origine, qui établissaient que chaque document présenté à notre bureau doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux;
- informer le public de ses droits et responsabilités;
- modifier un comportement social dans l'intérêt public;
- promouvoir l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, étudier ou investir ou qu'il fait bon visiter.

Nous considérions les anciennes normes comme des outils utiles et efficaces dans notre processus d'examen visant à promouvoir la transparence de la publicité gouvernementale et la responsabilisation à cet égard. Ces normes nous aidaient également à nous assurer que les publicités fournissaient des renseignements utiles et ne faisaient pas une promotion excessive des intérêts du parti au pouvoir ni une critique excessive de ses adversaires.

L'an dernier, nous avons demandé instamment au gouvernement de reconsidérer les modifications et nous avons publié un rapport spécial (**www.auditor.on.ca/fr/content-fr/specialreports/specialreports/GAA_fr.pdf**). Nous y observions que, en raison des modifications proposées, des publicités gouvernementales pourraient satisfaire aux exigences de la Loi tout en demeurant partisanes selon toute norme raisonnable. Ainsi que nous l'écrivions dans le rapport, les annonces de ce genre seraient peu utiles aux contribuables qui en assument le coût.

Nous avons aussi fait valoir que les modifications pourraient miner la crédibilité du vérificateur général à titre de fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative sans lien de dépendance avec le gouvernement, puisque notre bureau n'aurait d'autres choix, aux termes de la Loi modifiée, que d'approuver d'office toutes les publicités gouvernementales comme étant non partisanes.

Malgré tout, le gouvernement a promulgué les modifications, qui sont entrées en vigueur le 16 juin 2015. Depuis, notre bureau a dû approuver des publicités portant sur les pensions de retraite, l'environnement, les infrastructures, la santé et l'éducation, même si nous estimions qu'elles avaient pour but premier de promouvoir les intérêts politiques partisans du gouvernement ou de souligner

les accomplissements de ce dernier plutôt que d'informer les citoyens. Voici quelques exemples.

Chevauchement des publicités sur le Régime de retraite de la province de l'Ontario et de celles du Parti libéral de l'Ontario

Moins d'un mois après l'entrée en vigueur de la Loi modifiée, nous avons dû approuver, en concluant qu'elle était conforme à la Loi, une campagne de publicité radiophonique et numérique du ministère des Finances sur le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO), initiative stratégique de premier plan du gouvernement qui a été présentée dans le budget de 2015. Quelques semaines plus tard, alors que ces annonces étaient encore diffusées, le Parti libéral de l'Ontario a lancé une campagne publicitaire télévisée dans le cadre de laquelle la première ministre parlait de la nécessité de s'assurer que les Ontariens ont une pension suffisante pour leur retraite.

Aux termes de la Loi dans sa version d'origine, nous aurions, au vu de ce chevauchement entre la campagne financée à même les fonds publics et les annonces du parti politique, demandé que le gouvernement retire ses annonces, de manière à éviter que des fonds publics servent à renforcer le message partisan véhiculé dans la publicité du Parti libéral de l'Ontario. Nous aurions également pu rejeter d'entrée de jeu l'annonce du ministère des Finances, parce qu'elle prétendait que le RRPO était déjà en place, alors que son entrée en vigueur était prévue seulement en 2017.

Puis, en août 2015, le gouvernement a soumis trois publicités télévisées sur le RRPO, que nous avons dû approuver en vertu de la Loi modifiée, comme ce fut le cas pour la soumission précédente. Nous avons toutefois fait part de préoccupations importantes touchant le contenu de ces publicités et le moment de leur diffusion.

Nous estimions que les annonces pouvaient donner l'impression que le RRPO allait véritablement éliminer l'insuffisance de l'épargne-retraite – et non pas simplement en réduire l'ampleur –, ce qui pouvait être trompeur. Nous indiquions également que les annonces pouvaient être perçues comme étant partisanes, car elles étaient diffusées durant une campagne électorale fédérale marquée entre autres par des désaccords verbaux entre le chef libéral et le premier ministre conservateur au sujet du RRPO.

Le gouvernement a consacré plus de 5,7 millions de dollars à des publicités portant sur le RRPO au cours de l'exercice 2015-2016. Toutefois, il a mis au rancart son projet de créer le RRPO en juin 2016 après avoir conclu une entente avec le gouvernement du Canada en vue de l'apport de modifications au Régime de pensions du Canada (RPC). Le coût des publicités du gouvernement portant sur le RRPO au cours des deux derniers exercices s'est élevé à 8,1 millions de dollars.

En juillet 2016, le gouvernement a présenté une publicité radiophonique, puis des annonces numériques, qui faisaient la promotion des améliorations que l'on proposait d'apporter au RPC. Nous avons exprimé des inquiétudes quant au fait que le sujet de ces annonces débordait le champ de compétence du gouvernement de l'Ontario, que les modifications du RPC qui étaient proposées devaient encore être approuvées par le Parlement, et que, même si elles étaient adoptées, elles n'entreraient en vigueur qu'en 2019. Nous avons fait observer que ces annonces présentaient le gouvernement sous un jour flatteur et visaient, non pas à communiquer des renseignements utiles au public, mais bien à attribuer au gouvernement une part du mérite associé aux modifications à venir du RPC. Nous aurions rejeté ces annonces en application de la Loi sous sa forme d'origine. Toutefois, par suite des modifications apportées à cette dernière, nous avons dû conclure que les annonces étaient conformes à la Loi et, par le fait même, les approuver.

Publicités environnementales complaisantes et trompeuses

Le gouvernement a engagé des dépenses de près de 3 millions de dollars en 2015-2016 (et devrait,

selon les projections, dépenser 2,85 millions en 2016-2017) pour une série de campagnes publicitaires sur l'environnement qui peuvent être perçues comme complaisantes et, dans certains cas, trompeuses.

Dans l'une de ces publicités, soumise en novembre 2015, un annonceur s'adresse à des animaux à titre de « concitoyens » ontariens. Nous avons dû approuver la publicité selon les normes de la Loi telle que modifiée. Nous avons cependant fait remarquer au gouvernement que l'annonce pouvait donner à penser que les animaux représentent les électeurs et qu'ils [*traduction*] « accueillent avec enthousiasme » (selon le scénario) les mesures que le gouvernement a prises et celles qu'il entend prendre dans le domaine de l'environnement.

Nous avons aussi constaté qu'une campagne numérique soumise en mars 2016, qui faisait la promotion du programme de plafonnement et d'échange que le gouvernement envisageait de créer, était trompeuse en ce sens qu'elle donnait l'impression qu'un tel programme existait déjà alors que l'on prévoyait plutôt le lancer en 2017. Nous n'avons eu d'autre choix que d'approuver les publicités, mais nous avons fait remarquer que l'impression d'ensemble qui s'en dégageait était que l'industrie allait financer le programme, la réalité étant que ce sont les consommateurs ontariens qui vont assumer la plus grande partie de ses coûts sous forme de hausses des frais de chauffage, d'électricité et de carburant.

En mai 2016, nous avons dû conclure que deux campagnes publicitaires télévisées sur le changement climatique, dans lesquelles on retrouvait un environnementaliste canadien de renom et de jeunes enfants, étaient conformes à la Loi. Nous avons indiqué au gouvernement que ces campagnes ne fournissaient aucun renseignement utile aux téléspectateurs, et nous avons mentionné que l'une des annonces semblait avoir comme objet de susciter de l'appréhension devant les effets du changement climatique, de sorte que les téléspectateurs soient plus enclins à appuyer le Plan d'action contre le changement climatique de l'Ontario. Nous avons également fait observer que ces deux campagnes projetaient une image positive du parti au pouvoir.

Le gouvernement semble vouloir s'attribuer des mérites dans certaines annonces diffusées en 2016

Nous avons dû approuver trois campagnes chevauchant les exercices 2015-2016 et 2016-2017 et pour lesquelles l'information relative aux coûts n'était pas encore disponible. Ces trois campagnes semblaient avoir été conçues d'abord et avant tout pour souligner les accomplissements du gouvernement. En voici une description :

- **Campagne de promotion des investissements de près de 160 milliards de dollars de l'Ontario dans les infrastructures** – Tout en devant conclure que cette campagne était conforme à la Loi et l'approuver, nous avons indiqué au gouvernement que les publicités proposées précisaient que les dépenses en question seraient réparties sur les 12 prochaines années, soit une période durant laquelle il pourrait y avoir au moins trois élections provinciales susceptibles de modifier ce plan de dépenses, sans compter les différents autres imprévus économiques pouvant survenir. Nous avons également observé que, dans le cadre de la soumission des publicités, le gouvernement notait lui-même que moins de 50 % des Ontariens sont au courant, ne serait-ce qu'un peu, des investissements du gouvernement dans les infrastructures publiques. Cela nous laissait penser que l'objectif central de ces publicités était de faire son propre éloge et de veiller à ce que l'on attribue au gouvernement le mérite de ses éventuels plans de dépenses futurs.
- **Campagne pour informer les Ontariens que le gouvernement hausse le financement des soins de santé de 1 milliard de dollars lors de l'exercice en cours** – Nous avons noté que, dans sa soumission relative à ces annonces imprimées et radiodiffusées, le gouvernement

faisait mention de [*traduction*] « résultats d'enquêtes montrant que de nombreux Ontariens croient que d'importantes réductions sont effectuées à l'intérieur du système de soins de santé ». Par suite de notre examen, tout en devant approuver les annonces et conclure qu'elles étaient conformes à la Loi, nous avons fait observer que cette campagne semblait viser à faire son propre éloge et à veiller à ce que l'on attribue au gouvernement le mérite de ses dépenses planifiées dans les soins de santé. Nous avons également déclaré au gouvernement que ces publicités n'auraient pas été approuvées aux termes de la Loi sous sa forme antérieure, car nous aurions conclu que l'un de leurs principaux objectifs était de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir, et non de communiquer au public des renseignements utiles.

- **Campagne pour promouvoir le fait que les écoles de l'Ontario offrent une [*traduction*] « éducation de calibre mondial » et que [*traduction*] « les étudiants ontariens sont plus nombreux que jamais à réaliser leur plein potentiel »** – Tout en devant approuver la soumission et conclure qu'elle respectait la Loi, nous avons fait savoir au gouvernement que ces scénarios vagues auraient été rejetés aux termes de la Loi dans sa version antérieure, car ils semblaient avoir pour objectif de favoriser une impression favorable du gouvernement et ne communiquaient aucun renseignement utile au public.

Autres considérations

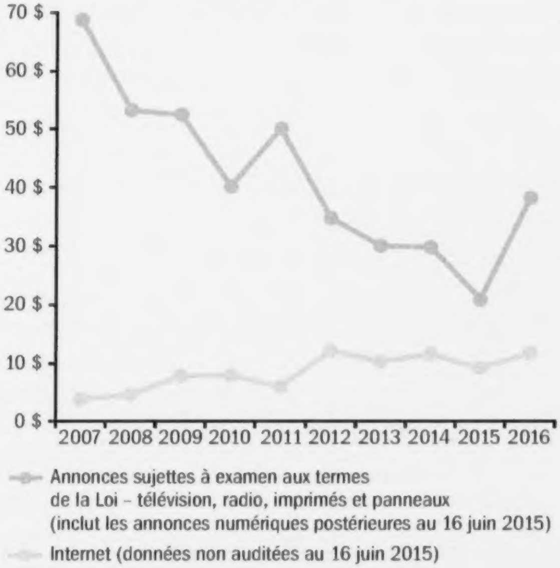
Failles relatives à la publicité numérique

Depuis 2011, nous demandons au gouvernement d'étendre notre mandat d'examen à l'ensemble des publicités numériques. Un nouveau règlement pris en application de la Loi modifiée nous donne le pouvoir d'examiner « une annonce publicitaire composée, de vidéo, de texte, d'images ou de toute combinaison de ces éléments qu'un bureau gouvernemental, moyennant paiement, a l'intention de faire afficher sur un site Web ».

Cette définition exclut toutefois les sites de médias sociaux, comme Facebook, Twitter et Instagram, ainsi que les annonces numériques affichées sur un site Web par des services de marketing par moteur de recherche tel que Google AdWords. Durant l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2016, le gouvernement a affecté un peu plus de 3,78 millions de dollars à des annonces numériques qui ne sont pas sujettes à notre examen. Notre bureau n'a toujours pas le pouvoir de s'assurer que ces fonds sont dépensés à des fins non partisanes. (La **figure 1** présente le montant total des dépenses de publicité numérique du gouvernement.) Depuis que la Loi modifiée a ajouté les annonces numériques à notre mandat d'examen, le nombre d'annonces que nous examinons chaque année a presque doublé, mais nous devons les approuver d'office, parce que notre approbation a trait au respect de la Loi et que nous ne pouvons pas refuser d'approuver une annonce au motif qu'elle est partisane.

Figure 1 – Dépenses publicitaires, 2007 à 2016 (en millions de dollars)

Sources des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario et Commission de révision de la publicité



Dès lors, à partir du moment où nous ne faisons guère plus que brasser de la paperasse, il est futile d'étendre nos pouvoirs d'examen aux médias numériques, compte tenu des limites que la Loi impose à notre capacité de déterminer ce qui constitue une publicité partisane.

Publicités des sociétés d'État présentant le gouvernement sous un jour favorable

Les organismes et les sociétés d'État de la province engagent eux aussi des dépenses publicitaires qui se chiffrent en millions de dollars; toutefois, contrairement aux ministères, ces entités ne sont pas assujetties à notre examen en application de la Loi. Nous considérons que cette situation peut permettre au gouvernement de bénéficier de publicités favorables de ces entités exemptées.

En septembre 2015, la société Ontario Power Generation (OPG), qui appartient à la province, a annoncé qu'elle lançait une nouvelle [*traduction*] « campagne de sensibilisation du public sous le thème Powering the Future, pour illustrer le processus de transformation qui fera de la société le producteur d'électricité propre de l'Ontario ».

Menée à la télévision et dans les médias imprimés ainsi que de façon numérique, cette campagne, qui s'est déroulée de l'automne de 2015 au printemps de 2016, et dont le coût a été supérieur à 3 millions de dollars, décrivait en termes très élogieux l'abandon, par la province, de la production d'électricité au charbon. La dernière centrale alimentée au charbon de la province a cessé ses activités en 2014, et l'on indiquait dans la campagne que cela avait des retombées bénéfiques sur l'environnement.

Toutefois, Les normes canadiennes de la publicité ont reçu une plainte selon laquelle la publicité télédiffusée était trompeuse, car on y déclarait que 99 % de l'électricité produite en Ontario n'est assortie d'aucune émission de gaz à effet de serre; or, en réalité, l'Ontario compte encore sur des centrales au gaz naturel pour produire une partie de son électricité. La campagne publicitaire a cessé d'être diffusée à la télévision, mais OPG a modifié l'annonce disponible en ligne pour préciser que c'est l'électricité produite par elle qui est dénuée d'émissions dans une proportion de 99 %.

La possibilité qu'un gouvernement bénéficie de publicités dont le coût est assumé par une société d'État doit faire l'objet d'un examen plus poussé, car cela peut constituer un type de publicité partisane financée à même les fonds publics.

Publicité électorale

Au cours du printemps et de l'été, le Comité permanent des affaires gouvernementales de l'Assemblée législative a tenu des audiences sur le projet de loi 201, *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne le financement électoral*, qui a pour objet d'imposer de nouvelles restrictions et de nouvelles règles à l'égard des publicités politiques des partis et des tiers durant les périodes préélectorales et électorales.

Il était proposé dans le projet de loi 201 de limiter les sommes que les partis politiques ou les tiers pouvaient dépenser pendant les six mois précédant les élections. La somme maximale était fixée à 1 million de dollars pour les partis politiques et à 600 000 $ pour les tiers. En outre, les dépenses de ces derniers durant la période électorale proprement dite étaient limitées à 100 000 $. Cependant, on ne savait pas vraiment si les publicités gouvernementales étaient visées par la définition des publicités politiques, et si elles étaient de ce fait assujetties aux limites imposées aux tiers.

J'ai comparu devant le Comité le 11 août 2016, et j'ai évoqué la possibilité que, malgré le projet de loi 201, le gouvernement puisse affecter des millions de dollars provenant des fonds publics à des publicités qui lui conféreraient un avantage partisan.

Pour éviter une telle situation, j'ai recommandé que le gouvernement rétablisse les pouvoirs discrétionnaires du vérificateur général dans la Loi afin de garantir que les publicités gouvernementales, particulièrement avant et pendant les campagnes

électorales, n'apportent aucun avantage partisan au parti au pouvoir.

Par suite de la prorogation de l'Assemblée législative le 8 septembre 2016, le projet de loi 201 est mort au feuilleton. Un nouveau projet de loi de réforme du financement électoral, le projet de loi 2, a été déposé le 13 septembre. Il comportait un changement par rapport à la version précédente relativement aux publicités gouvernementales : plus précisément, il était proposé que, 60 jours avant une période électorale prévue, les publicités gouvernementales se limitent aux annonces communiquant des renseignements essentiels (par exemple des mises en garde relatives à la santé publique). Cette même règle s'appliquerait durant la campagne électorale.

J'ai soumis une présentation écrite lors des audiences du comité législatif étudiant le projet de loi 2 en novembre 2016; j'y exposais de nouveau mon opinion selon laquelle, à moins que les pouvoirs discrétionnaires que me conférait la Loi sous sa forme précédente ne soient rétablis, le parti au pouvoir, grâce aux publicités gouvernementales, continuerait de jouir d'un avantage partisan.

Les dépenses publicitaires du gouvernement sont en hausse

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2016, nous avons examiné 229 soumissions portant sur 1 384 documents publicitaires dans leur version définitive. Il y a eu 26 soumissions en vue de l'examen préliminaire de 111 publicités qui en étaient aux premiers stades d'élaboration. La valeur de ces publicités gouvernementales se chiffrait à près de 43,65 millions de dollars, montant qui n'inclut pas les 3,78 millions affectés à des publicités numériques non sujettes à notre examen (notamment des annonces sur les sites de médias sociaux et des annonces affichées par suite de l'utilisation de services de marketing par moteur de recherche), ni les 2,49 millions que le gouvernement a consacrés à des publicités numériques au cours des trois premiers mois de l'exercice, avant l'apport de modifications à la Loi. Si l'on tient compte de ces sommes, la valeur totale des publicités gouvernementales au cours de l'exercice totalise 49,9 millions de dollars.

La **figure 2** et la **figure 3** présentent une ventilation des coûts par ministère et par média, respectivement.

À titre comparatif, au cours de l'exercice précédent, il y a eu 182 soumissions et 653 publicités distinctes, dont la valeur s'établissait à 20,85 millions de dollars. Les publicités numériques n'étaient pas assujetties à l'examen de notre bureau, mais précisons néanmoins que le gouvernement a affecté 9,16 millions de dollars à de telles publicités. Au total, le gouvernement a engagé des dépenses de publicité d'un peu plus de 30 millions de dollars au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2015. On trouvera à la **figure 4** une ventilation des coûts de publicité engagés depuis 2010 par le gouvernement. Depuis l'entrée en vigueur des modifications de la Loi en juin dernier, il y a eu une hausse des dépenses de publicité du gouvernement.

La forte augmentation que l'on observe par rapport à l'exercice précédent est attribuable en partie au fait que notre mandat d'examen englobe maintenant certains types d'annonces numériques, mais la raison en est probablement surtout qu'il y a eu diffusion d'un plus grand nombre d'annonces qui n'auraient pas été approuvées par notre bureau aux termes de la Loi sous sa forme antérieure.

Les 10 principales campagnes publicitaires menées en 2015-2016 selon les dépenses sont présentées à la **figure 5**. Ces 10 campagnes représentaient près de 79 % du total des dépenses consacrées aux publicités sujettes à examen que notre Bureau a examinées au cours du dernier exercice. Il est à noter que les campagnes publicitaires relatives au RRPO et à la lutte au changement climatique n'auraient pas été approuvées si elles avaient été soumises avant la modification de la Loi en 2015.

Aux termes de la Loi modifiée, nous devons rendre une décision sur la conformité dans un délai de cinq jours ouvrables. Bien que le temps requis

Figure 2 – Dépenses liées aux publicités sujettes à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, du 1er avril 2015 au 31 mars 2016*

Sources des données : ministères du gouvernement de l'Ontario et Commission de révision de la publicité

					Coûts par média ($)					
Ministère	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de production ($)	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure[1]	Numérique	Total ($)
Affaires autochtones	1	1	–	–	–	–	650	–	–	650
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	9	128	164 866	592 312	1 004 161	751 516	28 920	123 264	150 242	2 815 281
Procureur général	1	2	97	3 239	–	–	–	–		3 336
Services à l'enfance et à la jeunesse	1	4	–	15	–	–	–	–	21 455	21 470
Affaires civiques, Immigration et Commerce international	16	159	308 626	646 543	2 635 486	–	298 346	1 802 262	595 082	6 286 345
Sécurité communautaire et Services correctionnels	6	11	–	36 694	22 542	–	33 194	–	–	92 430
Développement économique, Emploi et Infrastructure	11	41	66 320	31 903	–	86 194	392 055	150 168	220 106	946 746
Éducation	14	97	429 138	634 563	1 138 910	462 790	1 905 579	–	501 183	5 072 163
Environnement et Action en matière de changement climatique	7	80	402 304	580 296	1 205 245	–	–	321 760	429 753	2 939 358
Finances	15	162	754 624	947 530	3 447 272	1 338 512	641 392	–	947 459	8 076 789
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	20	45	6 222	22 014	783 867	–	14 751	–	76 476	903 330
Santé et Soins de longue durée	29	251	144 208	1 177 143	2 381 780	1 418 953	918 344	1 765 784	2 022 141	9 828 353
Travail	5	46	111 255	12 930	–	807 627	195 708	–	–	1 127 520
Affaires municipales et Logement	0	0	–	–	–	–	13 900	–	–	13 900[2]
Richesses naturelles et Forêts	33	132	–	10 644	–	28 355	229 923	2 960	160 350	432 232
Tourisme, Culture et Sport	46	94	679	92 799	18 216	77 463	545 884	226 034	214 665	1 175 740
Formation et Collèges et Universités	0	0	–	–	(2 580)[3]	198	(5 301)[3]	–	–	(7 683)[3]
Transports	15	131	210 240	635 330	48 079	689 475	1 099 283	1 111 368	131 536	3 925 311
Total	**229**	**1 384**	**2 598 579**	**5 423 955**	**12 682 978**	**5 661 083**	**6 312 628**	**5 503 600**	**5 470 448**	**43 653 271**

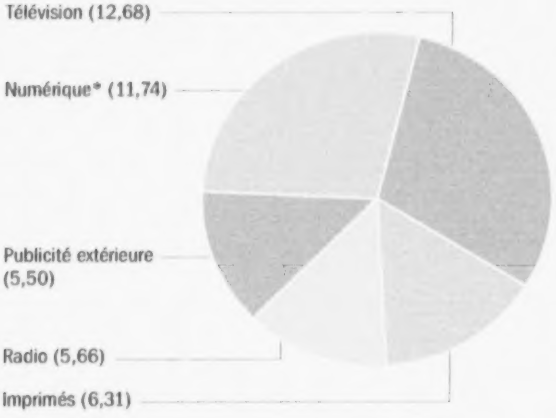
* La *Loi sur le vérificateur général* exige que notre bureau présente des rapports annuels sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, des imprimés et des messages sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude de l'information, nous pouvons également examiner un échantillon de paiements et de pièces à l'appui. Nous pouvons aussi examiner la conformité aux dispositions de la Loi qui ont trait aux exigences en matière de soumission et à l'utilisation des annonces durant l'examen par le vérificateur général.

1. Comprend les panneaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, les écrans numériques, les annonces diffusées au cinéma, etc.
2. Annonces approuvées en 2014-2015 et payées en 2015-2016.
3. Total négatif en raison de l'application de crédits d'impôt visant les médias.

Note : Les ministères suivants n'ont pas engagé de coûts publicitaires sujets à examen en vertu de la *Loi* : Services sociaux et communautaires; Énergie; Développement du Nord et Mines; Recherche et Innovation.

Figure 3 – Dépenses publicitaires par média, 2015-2016 (en millions de dollars)

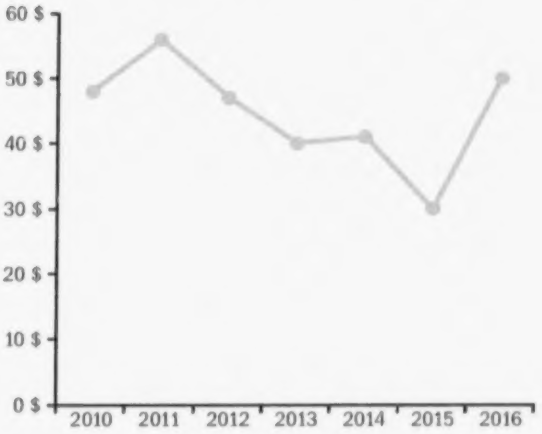
Sources des données : ministères du gouvernement de l'Ontario et Commission de révision de la publicité



* Comprend le coût de toutes les publicités numériques (y compris un montant de 6,27 millions de dollars relié à des publicités qui ne sont pas sujettes à notre examen).

Figure 4 – Dépenses publicitaires de 2010 à 2016 (en millions de dollars)*

Sources des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario et Commission de révision de la publicité



* Les dépenses annuelles englobent la publicité numérique.

Figure 5 – Dépenses relatives aux 10 principales campagnes publicitaires de 2015-2016[1]

Sources des données : ministères du gouvernement de l'Ontario et Commission de révision de la publicité

Campagne[2]	Ministère	Dépenses (en millions de dollars)
RRPO	Finances	5,73
Violence sexuelle et harcèlement	Affaires civiques, Immigration et Commerce international	5,61
Éducation physique et santé (y compris le volet éducation sexuelle)	Éducation	4,95
Gestion de la circulation lors des Jeux panaméricains et parapanaméricains	Transports	3,66
Changement climatique	Environnement et Action en matière de changement climatique	2,94
Ontario, terre nourricière	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	2,79
Abandon du tabagisme	Santé et Soins de longue durée	2,61
Obligations d'épargne de l'Ontario	Finances	2,28
Action communautaire Enfants en santé	Santé et Soins de longue durée	1,68
Immunisation	Santé et Soins de longue durée	1,45
Total		**33,70**

1. Les dépenses relatives aux campagnes comprennent les coûts de publicité numérique engagés après le 16 juin 2015.
2. Les campagnes peuvent comporter des publicités diffusées à la télévision et à la radio, des imprimés, des publicités extérieures et des publicités numériques.

pour rendre une décision puisse varier selon les autres tâches prioritaires à accomplir, le délai de traitement moyen durant le dernier exercice a été de 3,3 jours ouvrables. Toujours aux termes de la Loi modifiée, nous devons rendre une décision sur la conformité dans un délai de neuf jours ouvrables pour les examens préliminaires, mais notre délai de traitement moyen au cours du dernier exercice a été d'un peu plus de trois jours ouvrables.

Il y a eu deux infractions à la Loi modifiée

Nous avons conclu que toutes les publicités soumises à notre bureau en 2015-2016 étaient conformes à la Loi modifiée, sauf deux soumissions ayant fait l'objet d'un examen préliminaire.

La première infraction, par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, concernait un scénario de publicité télédiffusée ayant trait aux plans d'investissement du gouvernement dans les infrastructures (dont il a été question précédemment). Nous avons conclu que ce scénario contrevenait à la Loi parce que l'annonce indiquait aux téléspectateurs de visiter une page Web où l'on retrouvait le nom et l'image de la première ministre, ce qui constitue une infraction à l'alinéa 6(2)a) de la Loi révisée.

Le ministère a subséquemment modifié la page Web et a soumis de nouveau l'annonce, que nous avons approuvée comme étant conforme à la Loi révisée.

La seconde infraction, par le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, avait également trait à un scénario de publicité télédiffusée dans le cadre de la campagne du gouvernement sur le changement climatique; ce scénario ne comprenait pas de déclaration portant que la publicité avait été payée par le gouvernement de l'Ontario comme cela est exigé au point 1 du paragraphe 6(1) de la Loi révisée.

Vue d'ensemble de notre nouvelle fonction d'assurance de la conformité

Publicités assujetties à la Loi

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – c'est-à-dire les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet de la première ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un panneau, de faire afficher de façon numérique sous la forme ou de la manière prescrite, ou de faire diffuser à la radio, à la télévision ou au cinéma. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer, moyennant des frais, à des ménages ontariens par courrier en vrac ou toute autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être examinées et approuvées par notre bureau avant leur diffusion, afin d'en assurer la conformité à la Loi modifiée.

De plus, toutes les annonces que l'on propose de faire diffuser à la télévision et au cinéma, de même que les imprimés devant être distribués par une méthode de livraison en vrac (imprimés à l'intention des ménages), doivent, alors qu'ils sont encore en version provisoire, être soumis à notre bureau pour faire l'objet d'un examen préliminaire de leur conformité à la Loi, et ce, dans chaque langue de diffusion prévue. Une fois l'approbation préliminaire donnée, ces publicités proposées doivent être de nouveau soumises dans leur version définitive pour approbation. (Aux termes de la Loi sous sa forme antérieure, les examens préliminaires étaient facultatifs, et les publicités pouvaient être soumises dans une seule langue. Il s'agissait d'un processus plus efficient et plus rationalisé.)

La Loi précise que les bureaux gouvernementaux doivent remettre les documents sujets à examen à notre bureau. Un bureau gouvernemental ne peut

publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que son dirigeant (habituellement le sous-ministre) soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que la publicité a été approuvée comme étant conforme à la Loi.

Si notre Bureau n'a pas rendu sa décision de conformité dans le délai de cinq jours ouvrables prescrit par règlement, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document est conforme à la Loi, et il peut le faire paraître.

Si notre bureau informe le bureau gouvernemental que le document n'est pas conforme à la Loi, le document ne peut être diffusé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée du document rejeté aux fins de nouvel examen. Les approbations de conformité sont valides pendant toute la durée de la campagne médiatique proposée.

La Loi exclut de notre examen les annonces d'emplois particuliers dans la fonction publique (mais non les campagnes de recrutement génériques) et les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental, et celles concernant des questions urgentes ayant trait à la santé ou à la sécurité publiques.

Critères révisés applicables aux publicités proposées

Dans son examen, le Bureau du vérificateur général doit seulement déterminer si la publicité proposée est conforme à la Loi modifiée. La publicité doit être conforme aux critères suivants :

1. Le document doit comprendre une déclaration portant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
2. Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative, sauf s'il s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario.
3. Il ne doit pas comprendre le nom ou le logo d'un parti reconnu.
4. Il ne doit pas faire directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critiquer directement.
5. Il ne doit pas comprendre, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir.

Nous ne pouvons prendre en compte aucun autre critère, par exemple l'exactitude des faits, afin de déterminer si un document est partisan.

Autres protocoles d'examen

Depuis qu'il a commencé à assumer la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale en 2005, notre bureau travaille en collaboration avec le gouvernement afin de clarifier les procédures à suivre dans les cas non couverts par la Loi. Une brève description des questions importantes qui ont dû être clarifiées au fil des ans est présentée ci-après.

Sites Web

Les sites Web n'étaient pas expressément sujets à examen en vertu de la Loi sous sa forme d'origine, mais nous avons déterminé qu'un site Web ou un lien semblable mentionné dans une publicité est une extension de cette publicité. Par suite de discussions antérieures avec le gouvernement, notre bureau a convenu, peu de temps après l'adoption de la Loi sous sa forme d'origine, que seule la page affichée au premier clic d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen.

Nous tenons seulement compte du contenu accessible au premier clic, sauf s'il s'agit d'une passerelle ou d'une page sans contenu significatif, auquel cas nous examinons la page suivante. Notre examen cherche à relever tout contenu qui ne satisfait pas aux normes de la Loi modifiée. Par exemple, la page ne doit inclure ni le nom ni la photo d'un ministre.

Médias sociaux

La présence du gouvernement sur les sites de médias sociaux a passablement augmenté au fil des ans, et notre bureau reçoit souvent des demandes d'approbation de publicités où l'on utilise des icônes menant à différents sites de médias sociaux.

La Loi sous sa forme d'origine ne couvrait pas les médias sociaux, mais nous avons convenu avec le gouvernement que nous procéderions à un examen initial de tout réseau social mentionné dans une publicité pour veiller à ce que les normes énoncées dans la Loi soient respectées. Nous reconnaissons toutefois que le contenu de ces réseaux change fréquemment et qu'il peut parfois échapper au contrôle du bureau gouvernemental, de sorte que notre examen se limite au contenu relevant du contrôle du gouvernement.

Publicité par des tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et notre bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à un examen si les trois critères suivants s'appliquent :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou en partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Cette entente est toujours en vigueur. Au cours du dernier exercice, notre bureau a reçu à des fins d'examen 19 publicités du ministère des Richesses naturelles et des Forêts pour une campagne menée en partenariat avec Forests Ontario (organisme sans but lucratif qui appuie la restauration et l'intendance des forêts) concernant le Programme 50 millions d'arbres, ce qui est assimilable à une publicité par un tiers.

Chapitre 6

Comité permanent des comptes publics

Rôle du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) est habilité à examiner les rapports de la vérificatrice générale et les Comptes publics, et à faire part à l'Assemblée législative de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à leur égard. Ces rapports sont réputés être renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés. Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis en fait rapport à l'Assemblée législative, notamment en ce qui concerne l'économie et l'efficience des activités du gouvernement et du secteur parapublic ainsi que l'efficacité des programmes gouvernementaux dans la réalisation de leurs objectifs.

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander à la vérificatrice générale d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

Le Comité tient normalement des audiences pendant l'année lorsque l'Assemblée législative siège, pour traiter de questions soulevées dans notre Rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis il présente ses observations et ses recommandations à l'Assemblée législative.

Nomination au Comité et composition

Les membres du Comité sont habituellement nommés par motion de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis politiques à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est habituellement établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement des élections générales jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

En conformité avec le Règlement de l'Assemblée législative et par suite des élections tenues en juin 2014, les membres du Comité ont été nommés le 16 juillet 2014. Le président et la vice-présidente ont été élus le 22 octobre 2014 lors de la première réunion du Comité. Voici la composition actuelle du Comité, qui a fait l'objet de deux changements entre le 16 juillet 2014 et le 13 septembre 2016 :

- Ernie Hardeman, président, Parti progressiste-conservateur (du 16 juillet 2014 à aujourd'hui)
- Lisa MacLeod, vice-présidente, Parti progressiste-conservateur (du 16 juillet 2014 à aujourd'hui)

- John Fraser, Parti libéral (du 16 juillet 2014 à aujourd'hui)
- Percy Hatfield, Nouveau parti démocratique (du 16 juillet 2014 à aujourd'hui)
- Monte Kwinter, Parti libéral (du 13 septembre 2016 à aujourd'hui)
- Harinder Malhi, Parti libéral (du 16 juillet 2014 à aujourd'hui)
- Peter Milczyn, Parti libéral (du 5 avril 2016 à aujourd'hui)
- Julia Munro, Parti progressiste-conservateur (du 16 juillet 2014 à aujourd'hui)
- Arthur Potts, Parti libéral (du 16 juillet 2014 au 5 avril 2016, et du 13 septembre 2016 à aujourd'hui)
- Chris Ballard, Parti libéral (du 5 avril au 13 septembre 2016)
- Han Dong, Parti libéral (du 16 juillet 2014 au 5 avril 2016)
- Lou Rinaldi, Parti libéral (du 16 juillet 2014 au 13 septembre 2016)

Rôle consultatif de la vérificatrice générale auprès du Comité

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, sur demande du Comité, la vérificatrice générale, souvent accompagnée de cadres supérieurs, assiste aux réunions du Comité pour l'aider à faire des examens et à tenir des audiences concernant notre rapport annuel, les Comptes publics de l'Ontario et tout rapport spécial produit par notre bureau.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec l'approbation de cette dernière, à tout autre moment de son choix. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats, c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative.

Le Comité choisit des dossiers d'intérêt dans notre rapport annuel et nos rapports spéciaux, et il tient des audiences à leur sujet. Il examine généralement des sections du chapitre du Rapport annuel consacré aux audits de l'optimisation des ressources et des chapitres faisant état de l'avancement des mesures prises. En temps normal, chacun des trois partis politiques choisit, chaque année, trois audits ou autres sections de notre rapport annuel, qui sont soumis à l'examen du Comité.

À chaque audience, la vérificatrice générale, des cadres supérieurs de son Bureau et un recherchiste du Service de recherches de l'Assemblée législative communiquent au Comité les informations pertinentes sur la section applicable du Rapport. Le recherchiste prépare un cahier d'information qui comprend les réponses du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de l'audit ou de l'examen. Normalement, le Comité demande à des cadres supérieurs des entités auditées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses membres. Comme notre rapport annuel traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, on demande rarement aux ministres d'assister aux réunions. Une fois que les audiences du Comité sont terminées, le recherchiste rédige un rapport provisoire conformément aux instructions du Comité. Le Comité présente

ses conclusions et recommandations à l'Assemblée législative.

Le greffier du Comité demande aussi chaque année aux entités auditées non convoquées aux audiences d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées et aux autres préoccupations soulevées dans nos rapports.

Réunions tenues

Le Comité s'est réuni à 24 reprises entre septembre 2015 et août 2016. Les sujets abordés lors de ces réunions ont inclus Metrolinx, l'amélioration de la reddition de comptes, la Stratégie visant des écoles saines, les centres d'accès aux soins communautaires, ServiceOntario, Hydro One, les Comptes publics de l'Ontario, les programmes de dépistage du cancer, le Programme de prêts d'Infrastructure Ontario et l'éducation des élèves autochtones. Bon nombre de ces réunions ont comporté des audiences auxquelles des représentants du gouvernement et du secteur parapublic ont été appelés à comparaître pour témoigner devant le Comité et répondre à ses questions au sujet des observations formulées dans nos rapports. D'autres réunions ont été consacrées aux travaux du Comité, à la rédaction de ses rapports ou à la présentation d'information par la vérificatrice générale. Au cours de la même période, les trois rapports spéciaux suivants ont été préparés par suite de motions adoptées par le Comité afin de demander à la vérificatrice générale de mener des audits (rapports spéciaux) :

- 23 septembre 2015 – Centres d'accès aux soins communautaires — Opérations financières et prestation des services
- 18 mai 2016 – Paiements du gouvernement aux syndicats du secteur de l'éducation
- 8 juin 2016 – Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015

Rapports du Comité

Le Comité rédige des rapports et des lettres sur son travail qui sont déposés à l'Assemblée législative. Ces rapports et ces lettres résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations. Une fois déposés, les rapports et les lettres du Comité sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à l'adresse Internet **www.ontla.on.ca**, de même que sur notre site Web à l'adresse **www.auditor.on.ca**.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic de communiquer ses réponses au greffier du Comité dans un délai prescrit. En date du 30 septembre 2016, le Comité travaillait à la rédaction de quatre rapports, et il avait déposé les six rapports suivants à l'Assemblée législative depuis notre dernier rapport sur ses activités :

- 23 novembre 2015 – Programmes de dépistage du cancer
- 24 novembre 2015 – Initiative des compteurs intelligents
- 22 mars 2016 – Éducation des élèves autochtones
- 5 avril 2016 – Comptes publics de la province
- 7 juin 2016 – ServiceOntario
- 7 juin 2016 – Metrolinx – Planification régionale des transports

Parmi les six rapports déposés par le Comité, quatre avaient trait à des suivis effectués par notre bureau et qui figuraient dans nos rapports annuels de 2014 et de 2015, où le Comité avait appelé des témoins à comparaître pour discuter des progrès accomplis afin de donner suite à nos recommandations. Le rapport déposé par le Comité le 24 novembre 2015 traitait de notre audit de l'optimisation des ressources de 2014 sur l'Initiative des compteurs intelligents, et celui déposé le

5 avril 2016, du chapitre 2 de notre *Rapport annuel 2014* sur les Comptes publics de l'Ontario.

Dans le volume 2 de notre Rapport annuel, nous faisons le suivi des recommandations formulées par le Comité dans ses cinq derniers rapports déposés en 2015 (Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers; Infrastructure Ontario – Diversification des modes de financement et d'approvisionnement; Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle; Programmes de dépistage du cancer; Initiative des compteurs intelligents), dans son rapport du 22 mars 2016 sur l'éducation des élèves autochtones et dans celui du 5 avril 2016 sur les Comptes publics de la province. Chacune des sections présente :

- les recommandations contenues dans le rapport du Comité;
- les réponses de l'entité auditée aux recommandations du Comité;
- un tableau récapitulatif de l'état des mesures prises en réponse aux recommandations du Comité (p. ex. pleinement mise en oeuvre, en voie de mise en oeuvre).

Le volume 2 comprend en outre notre suivi du rapport intitulé *Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge : Rapport sommaire, déposé par le Comité le 30 octobre 2014.*

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour discuter de questions d'intérêt commun.

La 37e conférence annuelle s'est tenue à Yellowknife (Territoires du NordOuest) du 21 au 23 août 2016.

Chapitre 7

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative ainsi que les citoyennes et les citoyens de l'Ontario en menant des audits de l'optimisation des ressources et des audits spéciaux, des enquêtes, des examens et des audits sur les finances, les technologies de l'information et la gouvernance, et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative afin que le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions rendent compte de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi). En outre, la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* sous sa forme modifiée attribue à la vérificatrice générale la responsabilité d'examiner certains types de publicités gouvernementales proposées et de les approuver si elles sont conformes à ladite loi (le **chapitre 6** contient des renseignements plus détaillés sur cette fonction). De plus, durant une année où des élections générales ont lieu, la vérificatrice générale est tenue, en application de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et d'indiquer si, à son avis, les prévisions du rapport concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices sont raisonnables.

Ces trois lois sont accessibles sur le site **www.ontario.ca/fr/lois**.

Vue d'ensemble

Audits de l'optimisation des ressources

Plus des deux tiers des travaux menés par le Bureau se rapportent aux audits de l'optimisation des ressources, qui permettent de déterminer si l'entité auditée gère et administre ses programmes ou activités de façon appropriée. Les audits de l'optimisation des ressources consistent à examiner les activités sous-jacentes de l'entité auditée afin d'évaluer le niveau de service offert au public et la rentabilité relative du service. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des audits de l'optimisation des ressources :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés contrôlées par la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (p. ex. les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

Les sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v) de la Loi précisent les critères à prendre en compte dans un audit de l'optimisation des ressources :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'efficience.
- Des procédures satisfaisantes doivent être en place pour mesurer l'efficacité des programmes et préparer des rapports sur ceux-ci.

Aux termes de la Loi, la vérificatrice générale doit signaler les cas où ces trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés. Des critères plus précis se rapportant directement aux activités du ministère, du programme ou de l'organisme audité sont aussi établis pour chaque audit de l'optimisation des ressources.

La Loi oblige également la vérificatrice générale à signaler les cas dans lesquels :

- Des comptes ne sont pas tenus correctement, ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète.
- Des registres ou pièces comptables essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
  - sauvegarder et contrôler les biens publics;
  - vérifier efficacement les cotisations, le recouvrement et la répartition adéquate des recettes;
  - assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

L'évaluation des mesures prises par l'entité auditée pour s'acquitter de son obligation de se protéger contre ces risques est généralement intégrée aux audits de l'optimisation des ressources et aux audits d'« attestation » (dont il est question dans une autre section). En outre, les audits de l'optimisation des ressources servent généralement à déterminer si l'entité auditée respecte les principales dispositions législatives ainsi que les pouvoirs qui la régissent ou qui régissent ses programmes et activités.

Les activités et les programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Aussi, nos audits de l'optimisation des ressources mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et met en application les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est à l'Assemblée législative qu'il appartient de surveiller et de remettre continuellement en question les politiques gouvernementales ainsi que d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos audits de l'optimisation des ressources et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par l'organisation Comptables professionnels agréés du Canada. Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits dans les sections qui suivent.

Choix des programmes et activités à auditer

Le Bureau audite les activités et programmes importants des ministères, de même que les organismes du secteur parapublic et les sociétés contrôlées par la Couronne. Les entités à auditer sont sélectionnées selon une approche fondée sur le risque. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre d'examiner les organismes du secteur parapublic, nos audits ont porté sur un large éventail de sujets dans des secteurs comme la santé (hôpitaux, établissements de soins de longue durée, centres d'accès aux soins communautaires et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges) et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés contrôlées par la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à auditer chaque année prend en

compte le risque que l'entité auditée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour le public à qui les services sont destinés. Les facteurs examinés comprennent :

- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- le total des revenus ou des dépenses en cause;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité auditée;
- les résultats des audits antérieurs et des examens de suivi connexes;
- les modifications importantes apportées récemment aux activités de l'entité auditée;
- les avantages de l'audit par rapport aux coûts;
- l'importance des problèmes susceptibles d'être mis en lumière par l'audit;
- la question de savoir si les avantages de l'audit justifient les coûts de ce dernier.

Nous tenons compte également des travaux menés par les auditeurs internes de l'entité auditée, et nous pouvons nous appuyer sur ces travaux ou y faire référence dans le cadre de notre audit. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter un audit ou d'en modifier la portée afin d'éviter les chevauchements. Dans les cas où nous ne réduisons pas la portée de notre audit, nous pouvons néanmoins utiliser les résultats des travaux d'audit interne et y faire référence dans notre rapport d'audit.

Établissement des objectifs et critères d'audit ainsi que des niveaux d'assurance

Lorsque nous entamons un audit, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères d'audit appropriés afin d'évaluer la conception et l'efficacité opérationnelle des principaux systèmes, politiques et procédures, et de tenir compte des risques cernés. L'élaboration de ces critères requiert des recherches approfondies sur les travaux effectués par des comités ou groupes de spécialistes reconnus, sur d'autres organisations ou administrations publiques exécutant des programmes et fournissant des services semblables, sur les politiques et procédures de la direction, sur les critères appliqués dans le cadre d'autres audits, ainsi que sur les lois, les règlements et les autres instruments habilitants applicables.

Également, pour assurer la pertinence des critères élaborés, nous examinons ces derniers avec la haute direction de l'entité visée au moment de la planification de l'audit.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mener des sondages pour pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif d'audit et formuler des observations et des recommandations pertinentes et utiles. Chaque rapport d'audit contient une section intitulée « Objectif et portée de l'audit », qui expose l'objectif de l'audit et en explique la portée. Conformément à la Loi, nous faisons également rapport sur les situations où l'information a été difficile à obtenir ou n'a pu être obtenue.

Nous planifions nos travaux de manière à pouvoir obtenir et offrir une assurance de « niveau audit », soit le plus haut niveau d'assurance raisonnable que nous sommes en mesure d'atteindre. Pour obtenir ce niveau d'assurance : nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; nous examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et opérations; nous confirmons les faits auprès de sources indépendantes; et nous obtenons l'aide et les conseils de spécialistes indépendants dans des domaines hautement techniques lorsque cela est nécessaire. Nous faisons également appel à notre jugement professionnel pour une grande partie de notre travail.

Les procédés d'audit standard visent à offrir un « niveau d'assurance raisonnable » (plutôt qu'un « niveau absolu ») que l'audit permettra de repérer les questions importantes et les écarts significatifs. En raison de certains facteurs, il est difficile de détecter tous les écarts au moyen des tests d'audit. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité auditée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait efficacement afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel

de l'entité auditée pourrait réussir à contourner un tel système de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème en question ne surviendra jamais.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin dans l'exercice de nos fonctions.

S'il le juge nécessaire, le Bureau peut accéder à pratiquement tous les renseignements contenus dans les présentations au Conseil des ministres ou dans les décisions du Conseil afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi. Il ne demande toutefois pas l'accès aux délibérations du Conseil, par respect du principe des droits et privilèges du Conseil des ministres.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à un audit. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement par l'entremise d'enquêtes et de discussions avec la direction, d'analyses des renseignements fournis, ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons des examens dans les cas suivants :

- il serait extrêmement coûteux ou inutile d'offrir un degré plus élevé d'assurance;
- d'autres facteurs liés à la nature du programme ou de l'activité font qu'il est plus pertinent de mener un examen qu'un audit.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité auditée tout au long de l'audit de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Au début du processus, notre personnel rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant l'audit ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder ouvertes les voies de communication. À la fin du travail sur place, la direction est informée de nos résultats préliminaires. Un rapport conditionnel provisoire est ensuite préparé et transmis à la haute direction de l'entité auditée afin d'en discuter avec elle; la haute direction présente une réponse écrite à nos recommandations. Cette réponse fait l'objet de discussions, puis elle est intégrée au rapport provisoire. La vérificatrice générale prépare ensuite la version définitive du rapport avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention. Cette version est incluse dans le chapitre 3 du Rapport annuel de la vérificatrice générale. À compter des audits menés au cours de 2015-2016, et en conformité avec les nouvelles normes de CPA Canada, la haute direction signe une lettre d'affirmation pour confirmer qu'elle a présenté à notre bureau tous les renseignements pertinents aux fins de l'audit.

Rapports spéciaux

Ainsi que l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses audits dans un rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter un rapport spécial à l'Assemblée législative à tout moment et sur toute affaire qui, aux yeux de la vérificatrice générale, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel.

La Loi contient deux articles qui autorisent la vérificatrice générale à accomplir des tâches spéciales. En vertu de l'article 16, la vérificatrice générale examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, elle accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces tâches spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions de la vérificatrice générale, qui peut refuser une tâche demandée par un ministre si, à son avis, cette dernière entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu des articles 16

ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public à ce moment-là. Cette année, le Bureau a déposé les rapports spéciaux suivants, qui avaient été demandés par le Comité permanent des comptes publics en vertu de l'article 17 :

- un rapport d'audit portant sur les paiements du gouvernement aux syndicats du secteur de l'éducation (déposé en mai 2016);
- un rapport d'audit sur les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 (déposé en juin 2016).

Nous avons également reçu une demande présentée par le ministre des Finances en vertu de l'article 17 en vue de l'audit de l'état des coûts associés à l'initiative du Régime de retraite de la province de l'Ontario. Nous avons mené cet audit en septembre 2016; les résultats sont présentés au **chapitre 2** du présent rapport annuel.

Audits d'attestation

Les audits d'attestation sont des examens portant sur les états financiers de l'entité auditée. L'auditeur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité auditée d'une façon fidèle et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus au Canada). Des travaux d'audit de conformité sont souvent intégrés aux audits d'attestation. Plus précisément, nous évaluons les contrôles en place pour gérer les risques ayant trait à des comptes mal tenus, à des deniers publics qui n'ont pas fait l'objet d'une reddition de comptes, à une tenue de dossiers déficiente, à une protection inadéquate des biens publics, à des procédures déficientes de contrôle des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière des recettes, à des dépenses non autorisées et à des sommes d'argent dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

Entités auditées

Chaque année, nous auditons les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. Les paragraphes 9(1), (2) et (3) de la Loi portent que :

- le vérificateur général vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- le vérificateur général vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui soumettent leurs résultats;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés contrôlées par la Couronne font parvenir au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et des recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandations).

Le **chapitre 2** traite de l'audit d'attestation des états financiers consolidés de la province mené cette année.

En règle générale, nous ne commentons pas les résultats des audits d'attestation d'organismes et de sociétés contrôlées par la Couronne dans le présent rapport, sauf si un point important est soulevé et qu'il est approprié que tous les membres de l'Assemblée législative en soient informés. Les lois régissant les organismes énoncent habituellement que le vérificateur général doit présenter ses rapports au conseil d'administration et aux ministres responsables de l'organisme. Le Bureau présente également des copies des rapports de l'auditeur indépendant et des états financiers connexes de l'organisme au sous-ministre du ministère concerné ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Durant l'audit d'attestation d'un organisme, nous relevons les points pouvant être améliorés, et nous communiquons nos recommandations à la haute direction de l'organisme dans un rapport provisoire. Nous discutons ensuite de nos recommandations avec la direction, et nous révisons le rapport en fonction des résultats de ces discussions. Une fois que le rapport provisoire a été approuvé et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, nous préparons un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité d'audit de l'organisme (si un tel comité existe). Nous portons les questions importantes à l'attention de l'Assemblée législative en les incluant dans notre Rapport annuel.

La partie 1 de **l'annexe 1** contient la liste des organismes audités en 2015-2016. Le Bureau fait appel à des cabinets d'experts-comptables qui lui servent d'agents pour l'audit de certains de ces organismes. La partie 2 de l'**annexe 1** et l'**annexe 2** énumèrent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne qui ont été audités par des cabinets d'experts-comptables en 2014-2015. L'**annexe 3** présente la liste des organismes importants du secteur parapublic dont les comptes sont également audités par des cabinets comptables publics et sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.

Autres dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, de la *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Cette dernière loi apportait certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat d'audit de l'optimisation des ressources du Bureau afin d'englober les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales.

La *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario (mesures budgétaires)* a reçu la sanction royale en 2015; aux termes d'une modification apportée à notre loi [paragraphe 13(1)], le gouvernement a supprimé notre pouvoir de mener des audits de l'optimisation des ressources dans le cas d'Hydro One. Toutefois, les paragraphes 13(2) et (3) établissent qu'Hydro One doit nous fournir les renseignements que nous jugeons pertinents aux fins de l'audit des Comptes publics de l'Ontario. Le paragraphe 13(14) précise qu'Hydro One peut différer la remise de renseignements au Bureau jusqu'à ce que ces renseignements soient rendus publics.

Nomination au poste de vérificateur général

Aux termes de la Loi, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire que le lieutenant-gouverneur nomme le vérificateur général sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination se fait « sur adresse de l'Assemblée législative », ce qui signifie que la personne nommée doit aussi être approuvée par l'Assemblée. La Loi établit également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, aux termes du *Règlement de l'Assemblée*, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (le **chapitre 7** fournit de plus amples renseignements sur le Comité).

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités d'audit et de compte rendu.

Le vérificateur général est nommé pour un mandat non renouvelable de 10 ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, il conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques

à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Ainsi que cela est exigé par la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2015-2016 ont été auditées par un cabinet de comptables professionnels agréés, et les états financiers audités du Bureau ont été soumis à la Commission; ils doivent ensuite être déposés devant l'Assemblée législative. Ces états audités ainsi que des commentaires sur les dépenses de l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

Confidentialité des documents de travail

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports d'audit et des rapports de constatations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. En vertu de l'article 19 de la Loi, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail (ou feuilles de travail) devant l'Assemblée législative ou l'un de ses comités. De plus, notre bureau n'est pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP), ce qui signifie que les versions provisoires de ses rapports et de ses documents de travail, y compris tous les renseignements obtenus auprès d'une entité auditée au cours d'un audit, sont protégées en vertu de la LAIPVP et que personne ne peut y avoir accès, ce qui contribue à assurer la confidentialité de ces renseignements.

Code de conduite professionnelle

Le Bureau est régi par un code de conduite professionnelle qui permet de s'assurer que le personnel se conforme à des normes élevées et maintient un milieu de travail professionnel. Ce code doit servir d'énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer de respecter les normes de conduite, de compétence et d'intégrité les plus élevées dans leur travail.

Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes ainsi que les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités auditées. Il fournit aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation, ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les conflits d'intérêts. Les employés doivent produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts, et ils doivent se soumettre à un contrôle policier de sécurité au moment de leur embauche et tous les cinq ans par la suite.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille, dans le but d'assurer une concordance avec des entités d'audit apparentées et de favoriser l'acquisition de connaissances spécialisées dans les divers domaines d'audit. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire dans une certaine mesure de l'organisation des ministères, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les audits au sein du portefeuille qui lui est assigné et en assume la responsabilité. Les directeurs relèvent des vérificateurs généraux adjoints, qui relèvent pour leur part de la vérificatrice générale. Enfin, les équipes comptent des gestionnaires d'audit et d'autres membres du personnel d'audit, qui relèvent des directeurs, ainsi que le montre la **figure 1**.

La vérificatrice générale et les vérificateurs généraux adjoints composent le Comité exécutif du Bureau. La vérificatrice générale et les vérificateurs généraux adjoints, le directeur des Ressources humaines et le gestionnaire des Communications et de l'Examen de la publicité gouvernementale forment le Comité de la haute direction du Bureau.

Figure 1 : Organigramme du Bureau au 30 septembre 2016

Vérificatrice générale

Bonnie Lysyk

Vérificateurs généraux adjoints

Gus Chagani
Rudolph Chiu
Susan Klein
Nick Stavropoulos

Communications et Examen de la publicité gouvernementale

Christine Pedias, gestionnaire
Mariana Green
Shirley McGibbon
Tiina Randoja
Ellen White

Normes et recherche

Rebecca Yosipovich, gestionnaire

Réseau d'apprentissage en audit

Jing Wang, gestionnaire

Opérations

Ressources humaines et Finances
Cindy MacDonald, directrice, Ressources humaines
Li-Lian Koh, gestionnaire, Finances

Administration de la paye
Syed Zain Ali
Vanessa Dupuis
Sohani Myers
Louise Pellerin
Shanta Persaud
Christine Wu

Technologie de l'information
Shams Ali
Peter Lee

Portefeuilles et personnel de la vérification des états financiers*

Organismes de la couronne (1)

Teresa Carello, directrice
Jeremy Blair, gestionnaire
David Catarino
Neil Ganatra
Mary Martino
Roger Munroe
Cynthia Tso

Organismes de la Couronne (2)

Laura Bell, directrice
Kim Cho, directrice
Constantino De Sousa, gestionnaire
Izabela Beben
Tom Chatzidimos
Kandy Fletcher
Adam Reuben
Zachary Thomas

Comptes publics

Bill Pelow, directeur
Audelyn Budihardjo, gestionnaire
Georgegiana Tanudjaja, gestionnaire
Marcia DeSouza
Taylor Lew

Portefeuilles et personnel des audits de l'optimisation des ressources*

Éducation

Vanna Gotsis, directrice
Tino Bove, gestionnaire
Rashmeet Gill, gestionnaire
Fatima Ahmed
Kevin Aro
Sally Chang
Jennifer Lee
Kundai Marume
Mamta Patel
Ellen Tepelenas
Jeremy Walton

Santé

Sandy Chan, directrice
Denise Young, gestionnaire
Krista Bennatti-Roberts
Lisa Nguyen
Mafu Ojisua
Gurinder Parmar
Claire Whalen

Santé et Énergie

Vivan Sin, directrice
Gigi Yip, directrice
Ariane Chan, gestionnaire
Alice Nowak, gestionnaire
Arujunan Balakrishnan
Nixon Liu
Mohak Malik
Julia Man
Pasha Sidhu
Adam Vanderheyden
Alla Volodina

Infrastructure, Environnement et Développement économique

Naomi Herberg, directrice
Katrina Exaltacion, gestionnaire
Alexander Truong, gestionnaire
Anne Benaroya
Anita Cheung
Dimitar Dimitrov
Jesse Dufour
Thomas Fitzmaurice
Muddassir Mahmood
Kristy May

Justice et Réglementation

Bartosz Amerski, directeur
Fraser Rogers, gestionnaire
Michael Yarmolinsky, gestionnaire
Helena Cheung
Ash Goel
Emilia Krzyminski
Benjamin Leung
Wendy Ng
Oscar Rodriguez
Ratmono Thejo
Brian Wanchuk
Robyn Wilson

Services sociaux, Recettes fiscales et Technologie de l'information (TI)

Osman Qazi, directeur (TI)
Shariq Saeed, gestionnaire (TI)
Shreya Shah, gestionnaire
Emanuel Tsikritsis, gestionnaire
Koreena Bordenca
Navreen Chohan
Christopher Duhamel
Evan Gravenor
Arie Lozinsky
Shuaib Mohammed (TI)
Zahid Muradzada
Subran Premachandran
Dora Ulisse

Recommandations, Suivis et Activités interministérielles

Wendy Cumbo, directrice
Ali Hamza

* Les membres du personnel qui occupent un poste de niveau inférieur à celui de gestionnaire passent d'un portefeuille à l'autre en fonction des pressions saisonnières sur la charge de travail touchant les audits des états financiers.

Note : Les personnes suivantes ont contribué au présent Rapport annuel mais ont pris leur retraite ou ont quitté le bureau avant le 30 septembre 2016 : Mona Ali, Walter Allan, Paul Amodeo, Loretta Cheung, Mary Chu, Lauren Hanna, Veronica Ho, Karen Liew, Vince Mazzone, John McDowell, Aaqib Shah, Mohammed Siddiqui, Megan Sim, Zhenya Stekovic, Janet Wan, Tiffany Yau et Celia Yeung.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 44e assemblée annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) s'est déroulée à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) du 21 au 23 août 2016. Cette conférence annuelle a lieu conjointement avec l'assemblée annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP). Elle réunit des vérificateurs législatifs et des membres des comités permanents des comptes publics de l'administration fédérale, des provinces et des territoires, et elle constitue une excellente occasion d'échanger des idées et des renseignements ainsi que de découvrir des pratiques exemplaires dans le contexte des travaux des comités permanents des comptes publics du Canada.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu dans le domaine de l'audit de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités ainsi que pour les faire profiter de l'expérience qu'il a acquise en audit de l'optimisation des ressources et dans d'autres domaines d'audit. Au cours de la période allant du 1er octobre 2015 au 30 septembre 2016, le Bureau a accueilli des délégations de différentes régions de Chine, d'Afrique du Sud et de la République des Fidji, ainsi que des visiteurs du Cameroun, du Ghana, de la Tanzanie et du Vietnam. Durant cette période, notre bureau a également signé des protocoles d'entente avec les bureaux d'audit de Dubaï et des Émirats arabes unis ainsi qu'avec le groupe d'audit interne de la société Etihad Airways en vue de partager des renseignements et d'offrir des possibilités d'échange de personnel.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a de nouveau connu un exercice fructueux. Au total, tout en respectant notre budget, nous avons effectué 13 audits de l'optimisation des ressources, 12 suivis de rapports d'audit de l'optimisation des ressources, 3 suivis de rapports spéciaux et 8 suivis de rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics, et nous avons préparé 4 rapports, inclus dans la section de notre rapport annuel sur l'amélioration de la reddition de comptes et qui portaient sur le traitement comptable applicable aux caisses de retraite, le processus provincial de nomination, les contrôles associés à la technologie de l'information et le Fonds pour le maintien des effectifs infirmiers.

Nous avons également mis sur pied deux nouvelles équipes d'audit : une équipe spécialisée dans la technologie de l'information, qui vient tout juste d'amorcer ses travaux, a produit le rapport d'audit portant sur la TI mentionné précédemment et a donné un coup de main dans le cadre de bon nombre d'audits de l'optimisation des ressources et d'audits d'attestation; et une équipe de suivi des recommandations d'audit, qui met en place des systèmes afin de faire un suivi constant de nos recommandations d'audit et des recommandations du Comité permanent des comptes publics. Nous avons aussi publié deux rapports spéciaux, intitulés *Paiements du gouvernement aux syndicats du secteur de l'éducation* (mai 2016) et *Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015* (juin 2016). De plus, nous avons mené et publié un audit de l'état des coûts associés au Régime de retraite de la Province de l'Ontario.

Ainsi que cela est indiqué dans la section relative aux audits d'attestation, nous avons la tâche d'auditer les états financiers consolidés de la province (le **chapitre 2** contient de plus amples renseignements à ce sujet) ainsi que les états de plus de 40 organismes de la Couronne. Il y a eu des retards cette année dans la préparation des états financiers

consolidés en raison d'un point comptable relié aux régimes de retraite. Exception faite de ce cas particulier, nous avons respecté tous les délais impartis pour nos principaux audits des états financiers, tout en continuant d'investir dans la formation afin d'assurer la conformité de nos audits d'attestation aux méthodes et normes de comptabilité et de certification.

Nous nous sommes acquittés comme il se doit de nos responsabilités en matière d'examen aux termes de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, comme cela est expliqué en détail au **chapitre 6**.

Les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel ainsi que de nos auditeurs indépendants, de notre personnel contractuel et de nos experts-conseils.

Responsabilité financière

Les commentaires qui suivent ainsi que nos états financiers exposent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2015-2016. Nos états financiers ont été préparés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Conformément à ces normes, nous avons présenté une ventilation de nos dépenses en fonction des grandes activités relevant de la responsabilité du Bureau : les audits de l'optimisation des ressources, les audits spéciaux, les audits des états financiers ainsi que l'examen de la publicité gouvernementale. Cette ventilation est fournie à la note 9 afférente aux états financiers et indique que nous avons consacré 67 % de nos activités aux audits de l'optimisation des ressources et aux audits spéciaux, qui sont une priorité établie du Comité permanent des comptes publics, et 32 % aux audits des états financiers annuels de la province et de plus d'une quarantaine de ses organismes. Le reste de nos activités avait trait à nos responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*.

La **figure 2** compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années. La **figure 3** présente les principaux postes de dépenses en 2015-2016 et montre que les salaires et les avantages sociaux du personnel ont représenté 69 % de nos dépenses, ce qui est proche de la proportion enregistrée en 2014-2015; les autres dépenses avaient trait pour la plus grande part aux services professionnels et autres ainsi qu'au loyer. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années. La **figure 4** présente le pourcentage de variation des dépenses réelles d'une année sur l'autre. Au total, nos dépenses en 2015-2016 ont augmenté de 2 % par rapport à l'exercice précédent.

Notre budget salarial a été bloqué pendant cinq ans, soit de 2010-2011 à 2014-2015. Par conséquent, nous n'avons pu pourvoir tous les postes approuvés, et nous avons eu de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste, étant donné le marché du travail concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales de la fonction publique sont loin d'avoir progressé au même rythme que la rémunération que reçoivent de tels professionnels dans le secteur privé. En juillet 2015, la Commission de régie interne de l'Assemblée législative a approuvé notre demande de ressources financières au titre des salaires et des avantages sociaux pour 2015-2016 afin que nous puissions pourvoir les postes vacants et porter notre effectif au niveau approuvé par la Commission, soit 116 membres. Nous avons eu des problèmes reliés au facteur temps pour pourvoir ces postes en 2015-2016, et nous avons retourné des fonds inutilisés. Cela dit, au 31 mars 2017, nous aurons presque atteint notre niveau de dotation approuvé.

Nous discutons plus en détail de l'évolution de nos dépenses et de certains des défis que nous devons relever ci-après.

Salaires et avantages sociaux

Nos coûts au titre des salaires et des avantages sociaux en 2015-2016 ont été de 3 % plus élevés

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans – Comptabilité d'exercice (en milliers de dollars)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Budget approuvé	**16 224**	**16 224**	**16 427**	**16 520**	**18 083**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	11 039	11 390	11 342	11 201	11 504
Services professionnels et autres	1 667	1 643	1 759	2 284	2 195
Loyer	1 016	989	1 001	1 008	1 059
Déplacements et communications	303	309	276	336	354
Formation, fournitures et matériel	1 216	1 015	1 213	1 373	1 488
Total	**15 241**	**15 346**	**15 591**	**16 202**	**16 600**
Crédits inutilisés*	**997**	**1 000**	**679**	**160**	**974**

* En général, ces montants diffèrent légèrement de l'excédent des crédits sur les charges en raison des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations, les avantages incitatifs reportés relatifs à des baux et les avantages sociaux futurs accumulés).

Figure 3 : Dépenses selon les principales catégories de dépenses, 2015-2016

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

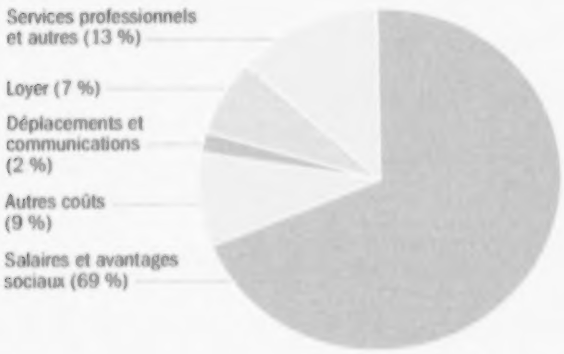


Figure 4 : Charges réelles en 2015-2016 et en 2014-2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

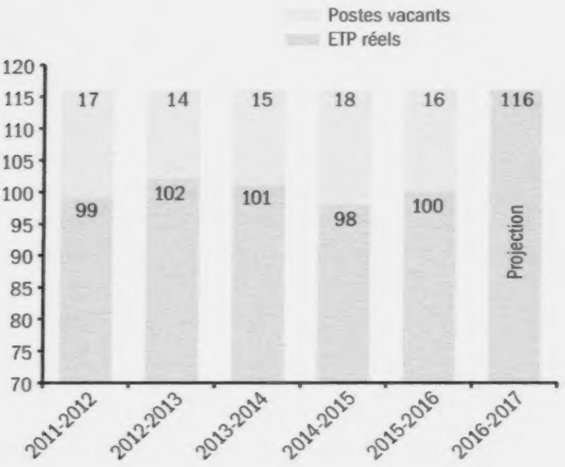
Charges réelles	2015-2016	2014-2015	Variation (%)
Salaires et avantages sociaux	11 504	11 201	3
Services professionnels et autres	2 195	2 284	–4
Loyer	1 059	1 008	5
Déplacements et communications	354	336	5
Formation, fournitures et matériel	1 488	1 373	8
Total	**16 600**	**16 202**	**2**

que lors de l'exercice précédent, en raison principalement de la mise en oeuvre de changements au chapitre de la rémunération du personnel. Dans une lettre datée du 15 décembre 2015, le Bureau du Conseil des ministres a accordé des hausses salariales aux personnes travaillant dans les ministères provinciaux. Nous avons ensuite appliqué des hausses similaires à l'intérieur du Bureau (ces hausses demeurant toutefois en deçà du plafond de 3,5 % approuvé par la Commission de régie interne).

En 2015-2016, le niveau de dotation moyen a augmenté, passant à 100 employés, comparativement à 98 lors de l'exercice précédent (**figure 5**). La plupart des étudiants qui ont obtenu leur titre professionnel comptable durant l'année sont restés au Bureau. Les salaires des comptables en titre augmentent assez rapidement dans le secteur privé au cours des cinq années suivant l'obtention de leur titre de compétence, aussi avons-nous haussé les salaires accordés à nos employés ayant récemment obtenu leurs titres de compétence afin que la rémunération que nous offrons demeure concurrentielle.

Certains employés sont partis, car le marché des experts-comptables est encore assez vigoureux,

Figure 5 : Dotation, de 2011-2012 à 2015-2016
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



sans compter que certains employés de longue date ont pris leur retraite. L'embauche demeure concentrée aux niveaux où les salaires et les avantages sociaux que nous offrons sont concurrentiels. Les salaires que nous proposons marquent un retard par rapport aux échelles salariales en vigueur dans le secteur parapublic et le secteur privé pour les comptables professionnels plus chevronnés. Or, étant donné la complexité croissante de nos audits, nous devons compter sur des employés hautement qualifiés et expérimentés.

Services professionnels et autres

Cette catégorie englobe les services contractuels de professionnels, notamment des cabinets comptables, et de spécialistes dans le cadre de nos audits de l'optimisation des ressources; ils représentent environ 13 % des dépenses totales. Ces coûts ont diminué de 4 % par rapport à l'exercice précédent. En raison de la complexité croissante du travail à exécuter et des échéanciers serrés à respecter lors des périodes de pointe pour mener à terme l'audit des états financiers des organismes de la Couronne et de la province, nous continuons de faire appel à des contractuels pour nous aider à nous acquitter de nos responsabilités aux termes de la loi. Nous faisons preuve de prudence lorsque nous faisons appel à du personnel contractuel pour des tâches spéciales ou en cas de congés parentaux ou imprévus, ainsi que pour nous aider à gérer les périodes où la charge de travail atteint son point culminant, vers la fin du printemps et durant les mois de l'été.

Pour 2015-2016, nos coûts au titre des services juridiques, des services au niveau des immeubles et des droits d'adhésion du personnel ont diminué.

Les coûts contractuels associés aux cabinets comptables avec lesquels nous travaillons demeurent importants en raison des salaires plus élevés que ces cabinets versent à leurs membres. Nous continuons de sonder le marché pour ces services selon un processus concurrentiel lorsque les contrats viennent à échéance.

Loyer

Les coûts associés aux locaux ont augmenté de 5 % par rapport à l'exercice précédent, en raison principalement d'une hausse des coûts des services publics facturés aux termes de notre bail de 10 ans.

Déplacements et communications

Nos coûts de déplacement et de communication ont eux aussi augmenté de 5 %. Certains audits menés au cours de l'exercice 2015-2016 ont entraîné une hausse des frais de déplacement (transport aérien, hébergement, location de véhicules automobiles et repas).

Formation, fournitures et matériel

Cette catégorie comprend l'amortissement des actifs, les fournitures et l'entretien du matériel, les améliorations locatives, la formation et les dépenses législatives. Ces dépenses ont augmenté de 8 % comparativement à l'exercice précédent, surtout en raison de la hausse des besoins de formation des auditeurs et des besoins au chapitre du matériel informatique, des logiciels et du matériel à l'appui des audits.

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et juste.

Les états financiers ont été audités par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables professionnels agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, qui décrit la portée de l'examen et exprime une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

[signé par]
Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale
Le 10 août 2016

[signé par]
Mohammed Siddiqui, CPA, CA
Chef de la direction générale
Le 10 août 2016

Adams & Miles LLP
Chartered Professional Accountants

501-2550 Victoria Park Ave.
Toronto, ON M2J 5A9
Tel 416 502.2201
Fax 416 502.2210

200-195 County Court Blvd.
Brampton, ON L6W 4P7
Tel 905 459.5605
Fax 905 459.2893

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2016 and the statements of operations and accumulated deficit, changes in net financial debt and cash flows for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements
Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian public sector accounting standards, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility
Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion
In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2016 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian public sector accounting standards.

Adams & Miles LLP

Chartered Professional Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
August 10, 2016

Chapitre 7

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2016

	2016 $	2015 $
Actifs financiers		
Trésorerie	620 623	344 227
Taxes de vente harmonisées recouvrables	178 876	140 811
Montant à recevoir du Trésor	289 597	370 758
	1 089 096	855 796
Passifs financiers		
Comptes créditeurs et charges à payer (note 4)	1 862 900	1 792 269
Obligation au titre des avantages accumulés [note 5 (B)]	2 107 000	2 477 000
Avantage incitatif relatif à un bail reporté (note 10)	179 909	212 131
	4 149 809	4 481 400
Dette financière nette	(3 060 713)	(3 625 604)
Actifs non financiers		
Immobilisations corporelles (note 3)	1 202 221	1 257 594
Déficit accumulé	(1 858 492)	(2 368 010)

Engagements (note 6)
Incertitude relative à la mesure [note 2(F)]

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Approuvé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

[signé par]

Bonnie Lysyk, CPA, CA, LPA
Vérificatrice générale

[signé par]

Mohammed Siddiqui, CPA, CA
Chef de la direction générale

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des résultats et déficit accumulé
Exercice terminé le 31 mars 2016

	Budget 2016 (Note 12) $	Résultats réels de 2016 $	Résultats réels de 2015 $
Charges			
Traitements et salaires	10 706 300	9 574 443	9 244 095
Avantages sociaux (note 5)	2 855 100	1 929 601	1 956 804
Services professionnels et autres	1 888 500	2 195 380	2 283 806
Location des bureaux	1 088 000	1 058 562	1 007 630
Amortissement des immobilisations	—	381 490	359 346
Déplacements et communications	463 600	354 235	336 663
Formation et perfectionnement	217 900	202 986	123 516
Fournitures et matériel	357 500	381 474	223 679
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	73 000	72 506	68 108
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	246 000	280 137	245 128
Loi sur la publicité gouvernementale	15 000	8 150	6 368
Services statutaires	171 700	160 586	346 862
Total des charges (notes 8 et 9)	18 082 600	16 599 550	16 202 005
Produits			
Trésor – crédit voté [note 2(B)]	18 082 600	18 082 600	16 520 400
Excédent des produits sur les charges		1 483 050	318 395
Moins : montant retourné à la province [note 2(B)]		973 532	159 815
Excédent net des résultats		509 518	158 580
Déficit accumulé, au début de l'exercice		(2 368 010)	(2 526 590)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(1 858 492)	(2 368 010)

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de l'évolution de la dette financière nette
Exercice terminé le 31 mars 2016

	2016 $	2015 $
Excédent net des résultats	509 518	156 580
Acquisition d'immobilisations corporelles	(326 117)	(779 150)
Amortissement des immobilisations corporelles	381 490	359 346
Augmentation (diminution) de la dette financière nette	564 891	(261 224)
Dette financière nette, au début de l'exercice	(3 625 604)	(3 364 380)
Dette financière nette, à la fin de l'exercice	(3 060 713)	(3 625 604)

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Exercice terminé le 31 mars 2016

	2016 $	2015 $
Activités de fonctionnement		
Excédent net des résultats	509 518	158 580
Amortissement des immobilisations corporelles	381 490	359 346
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 222)	(32 223)
Charges au titre des avantages accumulés	(569 000)	(61 000)
	289 786	424 703
Variation des éléments hors caisse du fonds de roulement		
Diminution (augmentation) des taxes de vente harmonisées recouvrables	(38 065)	5 798
Diminution du montant à recevoir du Trésor	81 161	109 068
Diminution de l'avantage incitatif relatif à un bail à recevoir	-	322 225
Augmentation (diminution) des créditeurs et charges à payer		
Salaires et avantages sociaux (note 4)	269 631	(154 754)
	312 727	282 337
Flux de provenant des activités de fonctionnement	602 513	707 040
Activités d'investissement en immobilisations		
Acquisition d'immobilisations corporelles	(326 117)	(779 150)
Augmentation (diminution) de la trésorerie	276 396	(72 110)
Encaisse, au début de l'exercice	344 227	416 337
Encaisse, à la fin de l'exercice	620 623	344 227

Voir les notes complémentaires aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, la vérificatrice générale, par l'entremise du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau), procède à des audits indépendants des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Ce faisant, le Bureau fait la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans les activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la Loi de *2004 sur la publicité gouvernementale*, le Bureau est tenu d'examiner certains types de publicités, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que la vérificatrice générale fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, en année électorale, le Bureau doit aussi rendre publique une déclaration indiquant si le rapport préélectoral préparé par le ministère des Finances est raisonnable.

2. Synthèse des principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été comptabilisés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit voté est préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, y compris la capitalisation et l'amortissement des immobilisations corporelles, le report et l'amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail et la comptabilisation des charges liées aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Le crédit voté pour les charges législatives est censé couvrir le salaire de la vérificatrice générale ainsi que les coûts des conseils ou de l'aide de spécialistes dont le Bureau a besoin pour assumer ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières*, ou pour accomplir des tâches spéciales en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

2. Résumé des principales méthodes comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations corporelles est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

L'actif financier et le passif financier du Bureau sont comptabilisés comme suit :

- L'encaisse est assujettie à un risque négligeable de fluctuation de sa valeur si bien que sa valeur comptable correspond approximativement à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est comptabilisé au coût.
- Les comptes créditeurs et les charges à payer sont comptabilisés au coût.
- L'obligation au titre des avantages accumulés est comptabilisée au coût en fonction des droits acquis par les employés au 31 mars 2016. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces avantages seront effectivement versés n'a pas été faite, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) AVANTAGE INCITATIF RELATIF À UN BAIL REPORTÉ

L'avantage incitatif reporté relatif à un bail est amorti en réduction de la charge locative, selon la méthode de l'amortissement linéaire, sur la période de 10 ans qui a commencé le 1er novembre 2011.

(F) INCERTITUDE D'ÉVALUATION

La préparation des états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public exige que la direction fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des produits et des charges de la période de déclaration. Les éléments nécessitant des estimations détaillées sont, notamment, la vie utile des immobilisations et l'obligation au titre des avantages accumulés.

Les estimations reposent sur la meilleure information existante lors de la préparation des états financiers et sont réexaminées chaque année afin de tenir compte des nouvelles données à mesure qu'elles deviennent disponibles. Une incertitude de mesure se produit dans ces états financiers. Les montants réels pourraient différer de ces estimations. Ces estimations et hypothèses font l'objet d'un examen périodique et les rajustements sont portés à l'État des résultats et au Déficit accumulé dans l'année au cours de laquelle ils deviennent connus.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

3. Immobilisations corporelles

	Matériel informatique $	Logiciels $	Mobilier et installations $	Améliorations locatives $	Total pour 2016 $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	733 039	196 094	237 143	986 863	2 153 139
Ajouts	232 454	-	93 663	-	326 117
Radiation des biens entièrement amortis	(243 825)	(49 072)	(51 820)	-	(344 717)
Solde, à la fin de l'exercice	721 668	147 022	278 986	986 863	2 134 539
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	500 860	142 112	108 343	144 230	895 545
Amortissement	174 224	32 583	45 048	129 635	381 490
Radiation des biens entièrement amortis	(243 825)	(49 072)	(51 820)	-	(344 717)
Solde, à la fin de l'exercice	431 259	125 623	101 571	273 865	932 318
Valeur comptable nette (31 mars 2016)	290 409	21 399	177 415	712 998	1 202 221

	Matériel informatique $	Logiciels $	Mobilier et installations $	Améliorations locatives $	Total pour 2015 $
Coût					
Solde, au début de l'exercice	711 086	336 676	219 882	437 338	1 704 982
Ajouts	128 246	39 977	61 402	549 525	779 150
Radiation des biens entièrement amortis	(106 293)	(180 559)	(44 141)	-	(330 993)
Solde, à la fin de l'exercice	733 039	196 094	237 143	986 863	2 153 139
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	424 820	272 149	116 377	53 846	867 192
Amortissement	182 333	50 522	36 107	90 384	359 346
Radiation des biens entièrement amortis	(106 293)	(180 559)	(44 141)	-	(330 993)
Solde, à la fin de l'exercice	500 860	142 112	108 343	144 230	895 545
Valeur comptable nette (31 mars 2015)	232 179	53 982	128 800	842 632	1 257 594

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

4. Comptes créditeurs et charges à payer

	2016 $	2015 $
Comptes créditeurs	528 364	381 328
Salaires et avantages sociaux à payer	650 536	527 941
Indemnités de départ, congés annuels et autres	684 000	883 000
	1 862 900	1 792 269

Les comptes créditeurs se rapportent essentiellement à des opérations commerciales normales avec des fournisseurs tiers et sont soumis aux conditions commerciales standards. Les salaires et avantages sociaux, les indemnités de départ, les congés annuels et autres crédits accumulés sont comptabilisés en fonction des modalités d'emploi et des droits prévus par la loi.

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit dans les états financiers du Bureau :

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour les employés de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Comme le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou obligations du Bureau. Les 745 623 $ (723 315 $ en 2015) que le Bureau doit payer pour l'exercice sont inclus dans les charges au titre des avantages sociaux dans l'État des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi, aux absences rémunérées et aux crédits de congés annuels inutilisés acquis par les employés au cours de l'exercice s'élevaient à (50 000 $) (151 000 $ en 2015) et sont inclus dans les avantages sociaux dans l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer comme suit :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

	2016 $	2015 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ et crédits de vacances	2 791 000	3 360 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les comptes créditeurs et charges à payer	684 000	883 000
Obligation au titre des avantages accumulés	2 107 000	2 477 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base permanente par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

6. Engagements

Le Bureau a un contrat de location-exploitation pour louer les locaux qui prend fin le 31octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants:

	$
2016–17	508 800
2017–18	514 200
2018–19	521 700
2019–20	527 100
2020–21	534 600
2021–22	314 400

Le Bureau s'est également engagé à payer sa part proportionnelle des taxes foncières et des charges de fonctionnement pour les locaux, qui s'élevaient à approximativement 565 000 $ en 2016 (519 000 $ en 2015).

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de la Loi exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 $. Pour l'année civile 2015, ces renseignements sont les suivants :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public (suite)

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
Lysyk, Bonnie	Vérificatrice générale	259 344	4 154
Chagani, Gus	Vérificateur général adjoint	154 291	255
Chiu, Rudolph	Vérificateur général adjoint	158 522	256
Klein, Susan	Vérificatrice générale adjointe	164 178	256
Siddiqui, Mohammed	Directeur général des opérations	145 974	256
Bell, Laura	Directrice	123 614	218
Carello, Teresa	Directrice	117 515	191
Chan, Sandy	Directrice	124 245	202
Cho, Kim	Directrice	116 986	201
Cumbo, Wendy	Directrice	115 695	201
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	165 033	158
Gotsis, Vanna	Directrice	126 738	211
Herberg, Naomi	Directrice	115 441	192
Mazzone, Vince	Directeur	139 934	231
McDowell, John	Directeur	139 934	231
Pelow, William	Directeur	126 738	211
Stavropoulos, Nick	Directeur	121 834	202
Yip, Gigi	Directrice	107 933	186
Allan, Walter	Gestionnaire en vérification	113 214	187
Bove, Tino	Gestionnaire en vérification	109 013	182
Rogers, Fraser	Gestionnaire en vérification	113 214	187
Sin, Vivian	Gestionnaire en vérification	115 104	191
Tsikritsis, Emanuel	Gestionnaire en vérification	115 625	187
Yeung, Celia	Gestionnaire en vérification	103 380	183
Young, Denise	Gestionnaire en vérification	113 214	187
Muhammad, Shariq	Vérificateur principal de la TI et spécialiste Teammate	102 392	177
Pedias, Christine	Gestionnaire, Communications et Examen de la publicité gouvernementale	101 810	180
Yosipovich, Rebecca	Gestionnaire, Normes et recherche	102 132	180
Chatzidimos, Tom	Superviseur de l'audit	100 721	174
Tepelenas, Ellen	Superviseur de l'audit	105 661	176
Wanchuk, Brian	Superviseur de l'audit	103 656	176

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

8. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'État des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées dans la préparation des estimations soumises à l'approbation de la Commission de régie interne, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Le volume 1 exclut également l'obligation constituée au titre des avantages sociaux futurs et de l'avantage incitatif reporté relatif à un bail, qui sont comptabilisés dans les présents états financiers. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total des dépenses déclarées dans ces états financiers se présente comme suit :

	2016 $	2015 $
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	17 145 399	16 392 807
Achat d'immobilisations	(326 117)	(779 150)
Amortissement des immobilisations	381 490	359 346
Réception de l'incitatif relatif à un bail	-	322 225
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	(569 000)	(61 000)
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 222)	(32 223)
	(545 849)	(190 802)
Total des charges selon l'État des résultats et du déficit	16 599 550	16 202 005

Chapitre 7

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario
Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

9. Charges par activité

	2016				
	Salaires et avantages sociaux	Autres dépenses de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 052 831	2 684 447	393 100	11 130 378	67,1
Audits des états financiers	3 359 181	1 922 123	33 616	5 314 920	32,0
Publicité gouvernementale	92 032	40 063	22 157	154 252	0,9
	11 504 044	4 646 633	448 873	16 599 550	100,0
%	69,3	28,0	2,7	100,0	

	2015				
	Salaires et avantages sociaux	Autres dépenses de fonctionnement	Charges législatives	Total	%
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 210 259	2 510 725	550 319	11 271 303	69,5
Audits des états financiers	2 878 631	1 864 968	29 415	4 773 014	29,5
Publicité gouvernementale	112 009	27 055	18 624	157 388	1,0
	11 200 899	4 402 748	598 358	16 202 005	100,0
%	69,1	27,2	3,7	100,0	

Les charges ont été réparties entre les trois principales activités du Bureau en fonction principalement des heures imputées à chacune des activités, selon les données saisies par le personnel du Bureau dans le système de comptabilisation du temps, ce qui comprend le temps consacré aux tâches administratives et les frais généraux qu'il aurait autrement été impossible de lier à une activité particulière. Les charges se rapportant à une seule activité comme les frais de voyage et les services professionnels sont imputées à cette activité en se basant sur la facturation réelle.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Exercice terminé le 31 mars 2016

10. Avantage incitatif relatif à un bail reporté

Dans le cadre de contrats de location pour ses locaux, le Bureau a négocié un avantage incitatif relatif à un bail de 322 225 $ devant s'appliquer aux frais de locaux éventuels. Cet avantage incitatif est amorti selon la méthode de l'amortissement linéaire sur une période de dix ans commençant le 1er novembre 2011 en tant que réduction de la charge de loyer. Le Bureau a reçu un paiement d'incitatif relatif à un bail en 2015.

11. Crédits non utilisés

	2016 $	2015 $
Trésor – crédit voté [note 2(B)]	18 082 600	16 520 400
Moins : Crédits reçus de la Province	17 109 068	16 360 585
Crédits non utilisés	973 532	159 815
Fonds non demandés	733 377	97 628
Montants remboursés à la Province	207 933	29 964
Ajustement pour l'amortissement de l'incitatif relatif à un bail	32 222	32 223
	973 532	159 815

12. Chiffres prévus au budget

Les montants budgétés ont été approuvés par la Commission de régie interne et préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée pour présentation dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario. Comme il est expliqué dans la note 8, cette façon de procéder diffère des Normes comptables pour le secteur public.

13. Chiffres comparatifs

Certains chiffres correspon dants ont été reclassés pour être conformes à la base actuelle de la présentation des états financiers.

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général

Action Cancer Ontario
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
Agricorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau de l'ombudsman
Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commissariat aux services en français
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Office de foresterie du parc Algonquin
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Régie des alcools de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario (31 décembre)*
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Tuteur et curateur public de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur général

Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*
Commission des parcs du Saint-Laurent
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (31 décembre)*

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 2

Sociétés contrôlées par la Couronne

Sociétés dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont celle-ci peut consulter les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents au besoin

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Brampton Distribution Holdco Inc. (31 décembre)*
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Collection McMichael d'art canadien
Comité d'organisation de Toronto pour les Jeux panaméricains et parapanaméricains (TO2015)
Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre)*
Conseil des services funéraires
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Cybersanté Ontario
Fondation Trillium de l'Ontario
Fonds de reboisement
Hydro One Limited (31 décembre)*
Institut de recherche agricole de l'Ontario
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario
Office de l'électricité de l'Ontario (31 décembre)*
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Ontario Power Generation Inc. (31 décembre)*
Owen Sound Transportation Company Limited
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Réseau Trillium pour le don de vie
Santé publique Ontario
Science Nord
Société d'évaluation foncière des municipalités (31 décembre)*
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (31 décembre)*
Société ontarienne d'assurance-dépôts (31 décembre)*
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Annexe 3

Organismes du secteur parapublic

Organismes du secteur parapublic dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont celle-ci peut consulter les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents au besoin[1]

HÔPITAUX PUBLICS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Alliance Chatham-Kent pour la santé
Arnprior Regional Health
Association des soins de santé de Quinte
Bluewater Health
Bruyère Continuing Care Inc.
Centre Baycrest pour soins gériatriques
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound
Centre de santé de Manitoulin
Centre de santé Lady Dunn
Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout
Centre de santé St-Joseph (Guelph)
Centre de santé St-Joseph (Toronto)
Centre de soins de santé Runnymede
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton
Centre de soins de santé West Park
Centre de soins prolongés St-Joseph de Sudbury
Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario
Centre régional de santé de Dryden
Centre régional de santé de North Bay
Centre régional de santé de Peterborough
Centre régional de santé Royal Victoria
Centre régional de santé Southlake
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay
Centre Sunnybrook des sciences de la santé
Grey Bruce Health Services
Halton Healthcare Services Corporation
Hamilton Health Sciences Corporation
Headwaters Health Care Centre
Hôpital Alexandra d'Ingersoll
Hôpital Alexandra Marine and General
Hôpital Bingham Memorial
Hôpital communautaire de Cornwall
Hôpital communautaire de Hornepayne
Hôpital communautaire de Seaforth
Hôpital communautaire Groves Memorial
Hôpital d'Englehart et du district
Hôpital d'Ottawa
Hôpital de Deep River et du district
Hôpital de Hanover et du district
Hôpital de Kirkland et du district
Hôpital de Markham-Stouffville
Hôpital de réadaptation pour enfants Holland Bloorview
Hôpital de Sault-Sainte-Marie
Hôpital de Scarborough
Hôpital de Smooth Rock Falls
Hôpital de Timmins et du district
Hôpital de Wingham et du district
Hôpital du district de Geraldton
Hôpital du district de Kemptville
Hôpital du district de Perth et de Smiths Falls

1. Seuls les organismes du secteur parapublic les plus importants sur le plan financier sont inclus dans cette annexe.

Hôpital du district du lac des Bois
Hôpital General & Marine de Collingwood
Hôpital général d'Almonte
Hôpital général d'Anson
Hôpital général d'Atikokan
Hôpital général d'Espanola
Hôpital général de Brockville
Hôpital général de Guelph
Hôpital général de Haldimand-Ouest
Hôpital Général de Hawkesbury et District General Hospital Inc.
Hôpital général de Kingston
Hôpital général de la baie Georgienne
Hôpital général de Manitouwadge
Hôpital général de Mattawa
Hôpital général de Nipissing Ouest
Hôpital général de Norfolk
Hôpital général de North York
Hôpital général de St. Thomas-Elgin
Hôpital général de Stratford
Hôpital général de Strathroy-Middlesex
Hôpital général de Woodstock (Fondation)
Hôpital général du comté de Lennox et Addington
Hôpital général St. Mary
Hôpital général St-Joseph d'Elliot Lake
Hôpital général Wilson Memorial
Hôpital Glengarry Memorial Hospital
Hôpital Grand River
Hôpital Hôtel-Dieu de Cornwall
Hôpital Joseph Brant
Hôpital Lady Minto à Cochrane
Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake
Hôpital McCausland
Hôpital Memorial de Cambridge
Hôpital Memorial de Campbellford
Hôpital Memorial de Carleton Place et du district
Hôpital Memorial de Listowel
Hôpital Memorial de St. Marys
Hôpital Memorial du district de Leamington
Hôpital Memorial du district de Nipigon
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg
Hôpital Memorial du district de Winchester
Hôpital Montfort
Hôpital Northumberland Hills
Hôpital Notre Dame Hospital (Hearst)
Hôpital public de Clinton
Hôpital Queensway-Carleton
Hôpital régional de Pembroke
Hôpital régional de Windsor
Hôpital régional Humber River
Hôpital Ross Memorial
Hôpital Sensenbrenner
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia
Hôpital St. Francis Memorial
Hôpital St. Michael
Hôpital Stevenson Memorial
Hôpital Temiskaming
Hôpital Victoria de Renfrew
Hôpital War Memorial de Haldimand
Hôpital Women's College
Horizon Santé-Nord
Hospital for Sick Children
Hôtel-Dieu Grace Healthcare
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa
Lakeridge Health
London Health Sciences Centre
Mackenzie Health
Maison de soins palliatifs Casey House
Muskoka Algonquin Healthcare
North Wellington Health Care Corporation
Pavillon santé du district de Blind River
Providence Care Centre (Kingston)
Providence Healthcare
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hôtel Dieu of Kingston
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hotel Dieu of St. Catharines
Réseau de la santé Sinaï
Réseau universitaire de santé
Riverside Health Care Facilities Inc.
Rouge Valley Health System
Salvation Army Toronto Grace Health Centre
Services de santé de Chapleau Health Services
Services de santé des hautes-terres d'Haliburton
Services de santé Four Counties
South Bruce Grey Health Centre
South Huron Hospital Association
St. Joseph's Care Group

St. Joseph's Health Care, London
Système de santé de Niagara
Système de soins de santé communautaires de Brant
Toronto East General Hospital
Trillium Health Partners
Weeneebayko Area Health Authority
William Osler Health System

HÔPITAUX PSYCHIATRIQUES SPÉCIALISÉS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre de soins de santé mentale Waypoint
Centre de toxicomanie et de santé mentale
Centre des sciences de la santé mentale Ontario Shores
Services de santé Royal Ottawa

SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE (MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE)

Akwesasne Child and Family Services
Anishinaabe Abinoojii Family Services
Bruce Grey Child and Family Services
Catholic Children's Aid Society of Hamilton
Children and Family Services for York Region
Children's Aid Society of Brant
Children's Aid Society of Haldimand and Norfolk
Children's Aid Society of Hamilton
Children's Aid Society of Kawartha-Haliburton
Children's Aid Society of the City of Guelph and the County of Wellington
Children's Aid Society of the Region of Peel
Children's Aid Society of the Regional Municipality of Halton
Children's Aid Society of the Regional Municipality of Waterloo
Children's Aid Society of Thunder Bay
Dilico Anishinabek Family Care
Dufferin Child and Family Services
Durham Children's Aid Society
Family and Children's Services of Frontenac, Lennox and Addington
Family and Children's Services of Lanark, Leeds and Grenville
Family and Children's Services of St. Thomas and Elgin
Highland Shores Children's Aid Society
Huron-Perth Children's Aid Society
Jewish Family and Child Service of Greater Toronto
Kenora Rainy River Districts Child and Family Services
Kina Gbezhgomi Child and Family Services (société désignée le 1er avril 2015)
Kunuwanimano Child and Family Services (société désignée le 1er mai 2015)
Native Child and Family Services of Toronto
Payukotayno: James and Hudson Bay Family Services
Sarnia-Lambton Children's Aid Society
Services à la famille et à l'enfance de Niagara
Services à la famille et à l'enfance du Comté de Renfrew
Services à la famille et à l'enfance du Nord-Est de l'Ontario
Services pour les enfants de Chatham-Kent
Simcoe and Muskoka Child, Youth and Family Services
Société catholique de l'aide à l'enfance ville de Toronto
Société d'aide à l'enfance de London et du Middlesex
Société d'aide à l'enfance des comtés unis de Sormont, Dundas et Glengarry
Société d'aide à l'enfance des district de Sudbury et du Manitoulin
Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing et Parry Sound
Société de l'aide à l'enfance d'Algoma
Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa
Société de l'aide à l'enfance de Toronto
The Children's Aid Society of Oxford County
Tikinagan Child and Family Services
VALORIS pour enfants et adultes de Prescott-Russell
Weechi-it-te-win Family Services
Windsor-Essex Children's Aid Society

CENTRES D'ACCÈS AUX SOINS COMMUNAUTAIRES (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)[2]

Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest

CONSEILS SCOLAIRES (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION)

Algoma District School Board
Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board
Avon Maitland District School Board
Bloorview MacMillan School Authority
Bluewater District School Board
Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board
Bruce-Grey Catholic District School Board
Campbell Children's School Authority
Catholic District School Board of Eastern Ontario
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario
Conseil scolaire catholique Providence
Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud
Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien
Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales
Conseil scolaire de district catholique des Grandes Rivières
Conseil scolaire de district catholique du Centre-Est de l'Ontario
Conseil scolaire de district catholique du Nouvel-Ontario
Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord
Conseil scolaire de district du Grand Nord de l'Ontario
Conseil scolaire de district du Nord-Est de l'Ontario
Conseil scolaire Viamonde
District School Board of Niagara
District School Board Ontario North East
Dufferin-Peel Catholic District School Board
Durham Catholic District School Board
Durham District School Board
Grand Erie District School Board
Greater Essex County District School Board
Halton Catholic District School Board
Halton District School Board
Hamilton-Wentworth Catholic District School Board
Hamilton-Wentworth District School Board
Hastings and Prince Edward District School Board
Huron-Perth Catholic District School Board
Huron-Superior Catholic District School Board
James Bay Lowlands Secondary School Board
John McGivney Children's Centre School Authority
Kawartha Pine Ridge District School Board
Keewatin-Patricia District School Board
Kenora Catholic District School Board
KidsAbility School Authority
Lakehead District School Board

2. Le projet de loi 41, *Loi de 2016 donnant la priorité aux patients*, a été déposé à l'Assemblée législative durant la rédaction de cette annexe. S'il est adopté, les 14 centres d'accès aux soins communautaires cesseront d'exister, et leurs fonctions seront assumées par les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé.

Lambton Kent District School Board
Limestone District School Board
London District Catholic School Board
Moose Factory Island District School Area Board
Moosonee District School Area Board
Near North District School Board
Niagara Catholic District School Board
Niagara Peninsula Children's Centre School Authority
Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board
Northeastern Catholic District School Board
Northwest Catholic District School Board
Ottawa Catholic District School Board
Ottawa Children's Treatment Centre School Authority
Ottawa-Carleton District School Board
Peel District School Board
Penetanguishene Protestant Separate School Board
Peterborough Victoria Northumberland and Clarington Catholic District School Board
Rainbow District School Board
Rainy River District School Board
Renfrew County Catholic District School Board
Renfrew County District School Board
Simcoe County District School Board
Simcoe Muskoka Catholic District School Board
St. Clair Catholic District School Board
Sudbury Catholic District School Board
Superior North Catholic District School Board
Superior-Greenstone District School Board
Thames Valley District School Board
Thunder Bay Catholic District School Board
Toronto Catholic District School Board
Toronto District School Board
Trillium Lakelands District School Board
Upper Canada District School Board
Upper Grand District School Board
Waterloo Catholic District School Board
Waterloo Region District School Board
Wellington Catholic District School Board
Windsor-Essex Catholic District School Board
York Catholic District School Board
York Region District School Board

COLLÈGES (MINISTÈRE DE LA FORMATION DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS)

Collège Algonquin d'arts appliqués et de technologie
Collège Boréal d'arts appliqués et de technologie
Collège Cambrian d'arts appliqués et de technologie
Collège Canadore d'arts appliqués et de technologie
Collège Centennial d'arts appliqués et de technologie
Collège Conestoga de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Confederation d'arts appliqués et de technologie
Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité collégiale
Collège Durham d'arts appliqués et de technologie
Collège Fanshawe d'arts appliqués et de technologie
Collège George Brown d'arts appliqués et de technologie
Collège Georgian d'arts appliqués et de technologie
Collège Humber de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Lambton d'arts appliqués et de technologie
Collège Loyalist d'arts appliqués et de technologie
Collège Mohawk d'arts appliqués et de technologie
Collège Niagara d'arts appliqués et de technologie
Collège Northern d'arts appliqués et de technologie
Collège Saint-Laurent d'arts appliqués et de technologie
Collège Sault d'arts appliqués et de technologie
Collège Seneca d'arts appliqués et de technologie
Collège Sheridan de technologie et d'enseignement supérieur
Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de technologie
Collège St. Clair d'arts appliqués et de technologie

Annexe 4

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant. Bien que les ministères puissent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et par poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires autochtones	16 juin 2015	300 000	–
	14 juil. 2015	817 400	–
	21 juil. 2015	500 000	500 000
	15 sept. 2015	4 000 000	4 000 000
	26 janv. 2016	5 000 000	–
	29 févr. 2016	1 722 200	1 586 136
		12 339 600	**6 086 136**
Affaires civiques, Immigration et Commerce international	11 juin 2015	2 970 600	2 970 600
	16 juin 2015	500 000	–
	16 juin 2015	600 000	–
	11 sept. 2015	1 800 000	–
	23 nov. 2015	3 504 000	3 010 494
	11 févr. 2016	511 000	–
	1er mars 2016	2 876 800	2 165 951
	16 mars 2016	42 300	–
	5 avril 2016	99 500	–
		12 904 200	**8 147 045**
Affaires municipales et Logement	25 août 2015	40 284 600	38 400 913
	25 août 2015	1 000	1 000
	1er déc. 2015	280 000	276 000
	26 janv. 2016	92 000 000	–
	26 janv. 2016	1 820 700	–
	16 févr. 2016	2 100 000	–
	1er mars 2016	4 620 000	2 591 086
		141 106 300	**41 268 999**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	26 janv. 2016	42 600 000	37 999 518
	21 mars 2016	13 500 000	2 086 843
		56 100 000	**40 086 361**
Bureau du Conseil des ministres	15 mai 2015	1 000 000	1 000 000
	11 sept. 2015	2 000 000	1 967 367
		3 000 000	**2 967 367**
Développement du Nord et Mines	1er mars 2016	3 954 300	–
	22 mars 2016	150 000	–
	22 mars 2016	9 940 600	9 681 054
		14 044 900	**9 681 054**
Développement économique, Emploi et Infrastructure	16 juin 2015	50 000	–
	26 janv. 2016	7 000 000	2 960 356
	26 janv. 2016	25 000 000	–
	26 janv. 2016	74 000 000	–
	16 févr. 2016	4 000 000	867 437
	5 avril 2016	1 039 600	305 539
		111 089 600	**4 133 332**
Éducation	16 juin 2015	1 000 000	1 000 000
	16 juin 2015	50 000	50 000
	11 févr. 2016	4 920 700	4 920 700
	2 mars 2016	1 870 000	1 613 122
	23 août 2016	41 467 000	22 767 450
		49 307 700	**30 351 272**
Énergie	26 janv. 2016	108 000 000	4 536 310
	22 mars 2016	4 500 000	–
		112 500 000	**4 536 310**
Environnement et Action en matière de changement climatique	26 janv. 2016	1 000 000	1 000 000
	11 févr. 2016	3 050 000	3 050 000
	15 mars 2016	665 000	8 526
	12 avril 2016	5 500 400	5 034 642
		10 215 400	**9 093 168**
Finances	22 oct. 2015	24 000 000	22 964 191
	3 déc. 2015	3 400 000	2 937 572
	20 janv. 2016	3 268 400	1 277 346
	26 janv. 2016	6 000 000	3 723 110
	15 mars 2016	6 805 000	3 704 254
		43 473 400	**34 606 473**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Formation, Collèges et Universités	28 janv. 2016	3 300 000	2 862 616
	29 févr. 2016	1 265 000	–
	1er mars 2016	50 868 200	–
	22 mars 2016	25 116 000	8 347 908
		80 549 200	**11 210 524**
Ministère de la Santé	9 sept. 2015	250 000	–
	16 févr. 2016	11 032 200	8 571 923
	29 mars 2016	5 700 000	273 363
	29 mars 2016	1 500 000	860 275
	23 août 2016	1 235 200	–
		19 717 400	**9 705 561**
Office des affaires francophones	16 juin 2015	**35 000**	**–**
Procureur général	26 mai 2015	1 000 000	–
	15 sept. 2015	115 000	–
	15 sept. 2015	420 000	337 000
	22 déc. 2015	1 000 000	1 000 000
	1er mars 2016	37 664 800	31 538 547
	11 avril 2016	350 000	250 000
	23 août 2016	894 700	–
		41 444 500	**33 125 547**
Richesses naturelles et Forêts	6 oct. 2015	29 600 000	27 050 214
	22 mars 2016	8 965 200	6 606 755
		38 565 200	**33 656 969**
Santé et Soins de longue durée	26 mai 2015	10 120 000	–
	16 févr. 2016	1 036 550 700	1 036 550 700
	22 mars 2016	281 488 600	235 899 928
	12 avril 2016	99 500 000	84 995 449
		1 427 659 300	**1 357 446 077**
Secrétariat du Conseil du Trésor	6 oct. 2015	9 800 000	–
	7 oct. 2015	7 958 100	–
	3 déc. 2015	242 101 200	–
	3 déc. 2015	5 910 600	2 770 491
	3 déc. 2015	2 000 000	–
	18 janv. 2016	3 711 700	2 915 700
	1er mars 2016	580 230 400	–
	1er mars 2016	106 338 100	–
	22 mars 2016	550 000	–
	23 août 2016	15 383 400	–
		973 983 500	**5 686 191**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Sécurité communautaire et Services correctionnels	17 nov. 2015	685 000	685 000
	1er mars 2016	77 202 400	75 488 723
	14 avril 2016	7 327 000	3 439 000
	23 août 2016	29 136 900	6 549 430
		114 351 300	**86 162 153**
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	11 févr. 2016	1 471 600	1 471 600
	22 mars 2016	19 951 500	13 461 483
		21 423 100	**14 933 083**
Services sociaux et communautaires	11 févr. 2016	17 127 800	17 127 800
	11 févr. 2016	3 692 200	3 692 200
	16 févr. 2016	186 243 300	166 000 354
	22 mars 2016	1 500 000	–
	31 mars 2016	1 706 000	1 706 000
	31 mars 2016	4 759 000	3 769 095
		215 028 300	**192 295 449**
Tourisme, Culture et Sport	26 mai 2015	3 500 000	1 692 193
	16 juin 2015	350 000	350 000
	15 sept. 2015	16 800 000	16 800 000
	21 janv. 2016	3 002 500	2 985 070
	10 mars 2016	1 150 000	1 094 095
	22 mars 2016	832 000	–
	5 avril 2016	1 000 000	–
	23 août 2016	167 205 000	140 076 168
		193 839 500	**162 997 526**
Transports	16 juin 2015	160 000	160 000
	21 janv. 2016	4 726 600	–
	26 janv. 2016	20 000 000	20 000 000
	1er mars 2016	190 000 000	143 694 524
	23 août 2016	55 000 000	–
		269 886 600	**163 854 524**
Travail	8 févr. 2016	**150 000**	**79 449**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**3 962 714 000**	**2 262 110 570**

Bureau de la vérificatrice générale de l’Ontario

Rapport annuel 2016

Rapports de suivi sur les vérifications de l’optimisation des ressources

Volume 2 de 2

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le Volume 2 du *Rapport annuel 2016* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk

Automne 2016
Toronto (Ontario)

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport en communiquant avec ServiceOntario au 416 326-5300 ou, sans frais, au 1 800 668-9938.

Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse **www.auditor.on.ca**

© 2016, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-8934-9 (Imprimé, 2016 ed.) (Volume 2 de 2)
ISBN 978-1-4606-8938-7 (Imprimé, 2016 ed.) (Ensemble)

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4606-8935-6 (PDF, 2016 ed.) (Volume 2 de 2)
ISBN 978-1-4606-8939-4 (PDF, 2016 ed.) (Ensemble)

Photos en couverture :
en haut à droite : © wikimedia.org/SnowKing1
au centre à gauche : © iStockphoto.com/ballycroy
au centre à droite : © iStockphoto.com/Remains
en bas à gauche : Bureau de la vérificatrice générale/Christine Pedias
en bas à droite : © iStockphoto.com/Stacey Newman

Table des matières

	Réflexions		5
Chapitre 1	**Rapports de suivi des audits de l'optimisation des ressources du *Rapport annuel 2014***		
	Résumé		9
	Section 1.01	Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles	11
	Section 1.02	Programme de garde d'enfants (garderies agréées)	25
	Section 1.03	Commission des services financiers de l'Ontario — Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers	49
	Section 1.04	Immunisation	68
	Section 1.05	Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement	83
	Section 1.06	Programme de prêts d'Infrastructure Ontario	97
	Section 1.07	Commission de l'énergie de l'Ontario — Réglementation du gaz naturel	104
	Section 1.08	Soins palliatifs	116
	Section 1.09	Programme des candidats de l'Ontario	129
	Section 1.10	Services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle	151
	Section 1.11	Initiative des compteurs intelligents	168
	Section 1.12	Protection des sources d'eau	184
Chapitre 2	**Rapports de suivi des rapports spéciaux**		
	Résumé		198
	Section 2.01	Plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario	200
	Section 2.02	Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge	221
	Section 2.03	L'entretien des routes en hiver	236

Chapitre 3 **Suivi des rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics**

Résumé 250

Section 3.01 Programmes de dépistage du cancer 252

Section 3.02 Éducation des élèves autochtones 259

Section 3.03 Commission des services financiers de l'Ontario — Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers 266

Section 3.04 Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement 273

Section 3.05 Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge 278

Section 3.06 Comptes publics de la province 288

Section 3.07 Initiative des compteurs intelligents 292

Section 3.08 Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle 298

Réflexions

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Réflexions

Le Bureau de la vérificatrice générale mène des missions d'audit portant sur un large éventail de services et de programmes offerts et exécutés par le gouvernement, les organismes de la Couronne et les organismes du secteur parapublic, et il met en lumière les aspects où des améliorations sont requises. Nous fondant sur nos constatations, nous veillons dans toute la mesure du possible à formuler des recommandations pratiques que ces entités pourront mettre en oeuvre afin d'améliorer les services qu'ils fournissent aux Ontariennes et aux Ontariens.

Nous considérons que la détermination des problèmes et la mise de l'avant de solutions possibles ne constituent qu'une première étape : le véritable travail commence lorsque les personnes et entités responsables posent des gestes pour mettre en oeuvre nos recommandations. On comprendra donc qu'un volet important des travaux de notre bureau consiste à faire le suivi des audits passés afin d'évaluer les progrès accomplis au regard des mesures que nous avons recommandées.

Nos travaux de suivi consistent principalement à tenir des discussions avec les représentants du gouvernement ainsi que des ministères et organismes du secteur parapublic ayant fait l'objet d'un audit, de même qu'à examiner les documents justificatifs qu'ils nous soumettent. Nous tenons à souligner leur coopération constante afin de nous fournir des rapports d'étape exhaustifs.

Cette année est la première où notre bureau produit un nouveau volume (le volume 2) portant sur les suivis que nous avons effectués, ce qui inclut les rapports de suivi de nos audits de l'optimisation des ressources de 2014 et de rapports spéciaux antérieurs ainsi que le suivi des recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics au cours du dernier exercice.

Audits de l'optimisation des ressources

Le présent rapport contient 12 rapports de suivi portant sur les audits de l'optimisation des ressources publiés dans notre *Rapport annuel 2014*. Tout comme lors des années passées, nous constatons que des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plus grande partie (75 %) des mesures que nous avons recommandées, 40 % d'entre elles étant d'ailleurs pleinement mises en oeuvre. Nous trouvons encourageant de voir les améliorations importantes apportées à différents programmes, notamment les suivants :

- **Établissements de garde agréés** – Le ministère de l'Éducation a donné suite à la plupart de nos recommandations en vue d'améliorer la santé et la sécurité des enfants dans les

garderies. On a notamment mis sur pied une unité d'application des mesures législatives et établi un processus d'octroi de permis axé sur le risque afin d'améliorer la procédure d'inspection des garderies.

- **Programme des candidats de l'Ontario** – Le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration a mis en oeuvre, ou est en voie de mettre en oeuvre, environ 84 % des mesures que nous avons recommandé de prendre à l'égard de ce programme, qui sélectionne et recommande au gouvernement du Canada des immigrants qui pourront contribuer au développement économique de l'Ontario. Nous estimons que les mesures prises aideront à assurer la sélection de candidats qualifiés pour ce programme ainsi qu'à prévenir la fraude en matière d'immigration.
- **Protection des sources d'eau** – Le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique a pris des mesures de grande ampleur afin de mettre en oeuvre les recommandations que nous avons formulées à l'appui de la protection des sources existantes et futures d'eau potable en Ontario. Il a entre autres approuvé la totalité des 22 plans de protection des sources d'eau élaborés au niveau des 19 régions de protection des sources d'eau de la province. De plus, au printemps dernier, le ministère a signé des ententes de financement avec les 19 comités de protection des sources pour que ceux-ci puissent aider les municipalités à mettre ces plans en oeuvre.
- **Infrastructure Ontario** – Infrastructure Ontario a mis en oeuvre la totalité des recommandations présentées dans notre *Rapport annuel 2014* en vue d'assurer une surveillance et un suivi adéquats des prêts octroyés dans le cadre de son programme de prêts. L'organisme a aussi mis en oeuvre, ou est en voie de mettre en oeuvre, 83 % de nos recommandations touchant son approche de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA). Par exemple, il a porté à 100 millions de dollars le seuil applicable pour la réalisation de projets selon le modèle de DMFA. Parmi les aspects où des améliorations additionnelles sont de mise, mentionnons la collecte de données empiriques pour étayer l'évaluation des risques dans le cadre de l'évaluation plus générale de l'optimisation des ressources aux fins de justifier le recours à la DMFA, et la nécessité de s'assurer que les risques censés être transférés selon l'évaluation de l'optimisation des ressources sont dûment pris en compte dans l'entente de projet.

Mais, malgré ces progrès encourageants à l'égard d'un grand nombre des recommandations figurant dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avons aussi noté certains cas où il n'y a eu que peu de mesures prises, voire aucune mesure du tout.

- **Immunisation** – Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ait mis la dernière main à une stratégie afin de réviser son programme d'immunisation, nous considérons que la date de mise en oeuvre fixée, soit 2020, est plus éloignée que ce à quoi l'on pouvait s'attendre, compte tenu de l'importance de ce programme au chapitre de la santé publique en Ontario. Également, il y a eu peu de progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations consistant à rendre publique l'information sur les taux de couverture vaccinale dans les garderies, à repérer les écoles où les taux de couverture vaccinale sont peu élevés, et à assurer la vaccination de tous les immigrants avant leur arrivée en Ontario.
- **Compteurs intelligents** – On a pleinement mis en oeuvre environ 20 % de nos recommandations ayant trait à cette initiative, qui a pour but de gérer la demande d'électricité en Ontario. Le ministère de l'Énergie met en oeuvre nos recommandations consistant à envisager des solutions de rechange dans le cadre du processus de planification

énergétique à long terme ainsi qu'à s'assurer que l'on donne suite rapidement et de façon appropriée aux préoccupations des abonnés, mais les progrès ont par contre été limités ou même nuls en vue d'éviter les dédoublements des coûts de traitement des données des compteurs intelligents et de veiller à ce que les prévisions de l'offre et de la demande d'électricité dans la province fassent périodiquement l'objet de réévaluations critiques.

- **Soins palliatifs** – Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a indiqué être en train d'élaborer un système coordonné qui aidera à assurer une prestation plus intégrée des soins palliatifs (qui mettent l'accent sur le soulagement de la douleur et d'autres symptômes chez les patients atteints d'une maladie grave). Toutefois, étant donné que ce système en est encore à l'étape de la planification, aucune des recommandations formulées dans notre audit de 2014 n'avait encore été pleinement mise en oeuvre au moment de notre suivi.

Rapports spéciaux

Nos rapports spéciaux sont préparés à la suite d'une demande du Comité permanent des comptes publics (le Comité) ou d'un ministre de la Couronne, habituellement à propos de questions d'actualité qui touchent les citoyens de l'Ontario. Le **chapitre 2** du présent rapport fait état des progrès réalisés depuis que nous avons publié les rapports spéciaux suivants : *Plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge* et *L'entretien des routes en hiver*.

Dans notre rapport spécial sur le plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (déposé en avril 2014), nous mentionnions que le calendrier de mise en oeuvre du projet était ambitieux et que les projections financières étaient excessivement optimistes. Au moment de la publication de notre rapport spécial, La Société des loteries et des jeux de l'Ontario était censée terminer tous les achats liés à la modernisation d'ici mars 2015. Elle a révisé son approche depuis et a reporté cette échéance à août 2018. Nous prévoyons faire de nouveau le point sur le plan de modernisation à ce moment.

Un suivi de notre rapport spécial de 2012 sur les services d'ambulance aérienne et les services connexes d'Ornge a été effectué à la demande du Comité dans le cadre de son propre examen sur Ornge (dont il est également question dans le présent rapport). Il est encourageant de voir que la majorité de nos recommandations ont été pleinement mises en oeuvre ou sont en voie de l'être. Notamment, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée améliore sa surveillance des opérations et du rendement d'Ornge, et ce dernier a fait des efforts pour rationaliser sa structure organisationnelle et ses opérations. Nous aimerions que des progrès plus notables soient réalisés en ce qui concerne nos recommandations relatives à l'évaluation de la demande de services d'ambulance terrestre de soins critiques et à la détermination du nombre optimal d'ambulances terrestres nécessaires.

Le ministre des Transports a agi proactivement en demandant officiellement à notre bureau de faire un suivi du rapport spécial de 2015 sur l'entretien des routes en hiver un an après son dépôt. Le ministère des Transports a pleinement mis en oeuvre les recommandations relatives à l'amélioration du rendement des entrepreneurs et à la communication d'information au public sur les conditions routières en hiver, et il a fait des progrès importants en vue d'apporter des changements nécessaires à sa gestion des entrepreneurs qui assurent l'entretien des routes en hiver. Nous réalisons que, étant donné que les contrats fondés sur le rendement sont en vigueur jusqu'en 2026, le Ministère devra attendre l'expiration de ceux-ci pour mettre pleinement en oeuvre toutes nos recommandations.

Rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics (le Comité)

Le Comité est composé de députés de tous les partis présents à l'Assemblée législative, et il est appuyé par un greffier et des recherchistes; ses membres s'efforcent d'améliorer les programmes et services gouvernementaux offerts aux citoyens de l'Ontario – et financés par ces derniers. Outre la tenue d'audiences sur les chapitres de nos rapports annuels ou sur nos rapports spéciaux, le Comité formule des observations et des recommandations dans ses propres rapports, ce qui contribue encore plus à l'apport de changements utiles par les entités que nous auditons.

Le **chapitre 3** du présent rapport contient nos suivis des recommandations du Comité portant sur un large éventail de programmes et de services. Nous constatons que le gouvernement et les organismes du secteur public continuent de donner suite de façon positive aux travaux du Comité. Nous notons en particulier que toutes les mesures recommandées en ce qui a trait aux programmes de dépistage du cancer et aux programmes d'éducation des élèves autochtones ont été pleinement mises en oeuvre ou sont en voie de l'être. Nous aimerions que de plus grands progrès soient réalisés au niveau de la surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers par la Commission des services financiers de l'Ontario; en effet, on n'a pas encore mis en oeuvre près de la moitié des recommandations du Comité, et on ne prévoit pas le faire pour certaines d'entre elles.

Remerciements

L'information contenue dans ce rapport et dans le **volume 1** de notre *Rapport annuel 2016* est le fruit de l'excellent travail et du dévouement du personnel de mon bureau. En leur nom, je tiens à remercier les nombreuses personnes des secteurs public et parapublic qui ont pris part à la préparation des rapports de suivi de cette année. Nous anticipons avec plaisir la poursuite de notre soutien à l'Assemblée législative et, par son entremise, aux citoyens de l'Ontario.

Cordialement,

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Chapitre 1

Rapports de suivi des audits de l'optimisation des ressources du *Rapport annuel 2014*

Résumé

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports d'audit de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, que nous présentons dans les rapports du chapitre 3 (volume 1) de notre Rapport annuel. Au bout de deux ans suivant la publication des recommandations et des réponses connexes, nous faisons le suivi des mesures prises.

Dans chaque rapport de suivi faisant partie de ce chapitre, nous présentons le contexte de l'audit de l'optimisation des ressources présenté au chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2014*, et nous faisons le point sur les mesures prises depuis pour donner suite à nos recommandations, selon l'information présentée par la direction.

Notre suivi consiste principalement à demander des renseignements aux représentants du gouvernement, des ministères ou des entités du secteur parapublic concernés, à discuter avec eux et à examiner certains documents justificatifs. Dans quelques cas, les auditeurs internes de l'organisme ont aussi pris part à ces travaux. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré de certitude élevé que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre de façon efficace. Les mesures prises ou prévues pourront être examinées et exposées de façon plus détaillée dans le cadre de futurs audits. Les rapports d'étape produits auront une incidence sur notre décision de mener ou non des audits portant sur les mêmes aspects ou domaines ultérieurement.

Ainsi que le montre la **figure 1**, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de 75 % de nos recommandations, 40 % d'entre elles étant maintenant entièrement mises en oeuvre. Les progrès ont été limités ou nuls dans le cas de 21 % de nos recommandations, 4 mesures (1 %) ne sont plus pertinentes, et 10 autres (3 %) ne seront pas mises en oeuvre. Des renseignements plus détaillés sont présentés dans les sections qui suivent la **figure 1**.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2014*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section du rapport	Nombre de recommandations	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
			Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Désormais sans objet
1.01 Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles	10	21	7,0	10	4,0	–	–
1.02 Programme de garde d'enfants (garderies agréées)	10	43	27,5	9	4,5	2	–
1.03 Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers	9	33	17,0	4	11,0	1	–
1.04 Immunisation	11	24	1,0	9,5	12,5	1	–
1.05 Infrastructure Ontario—Diversification des modes de financement et d'approvisionnement	10	12	6,6	4	1,4	–	–
1.06 Programme de prêts d'Infrastructure Ontario	3	3	3,0	–	–	–	–
1.07 Commission de l'énergie de l'Ontario - Réglementation du gaz naturel	6	12	4,0	7	1,0	–	–
1.08 Soins palliatifs	11	21	–	12	9,0	–	–
1.09 Programme des candidats de l'Ontario	14	58	35,0	15	3,0	2	3
1.10 Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle	11	31	6,0	16,5	7,5	1	–
1.11 Initiative des compteurs intelligents	11	19	4,0	8	3,0	3	1
1.12 Protection des sources d'eau	10	17	7,0	7	3,0	0	–
Total	**116**	**294**	**118,1**	**102**	**59,9**	**10**	**4**
%	**0**	**100**	**40**	**35**	**21**	**3**	**1**

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services sociaux

Section 1.01 Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de	État des mesures recommandées			
	mesures recommandées	Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3		3		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	4	2	1	1	
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2		2		
Recommandation 6	2		1	1	
Recommandation 7	3	2	1		
Recommandation 8	1	1			
Recommandation 9	3		1	2	
Recommandation 10	1	1			
Nombre de mois	**21**	**7**	**10**	**4**	
%	**100 %**	**33 %**	**48 %**	**19 %**	**0 %**

Contexte

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) supervise et fournit des programmes de réadaptation et de traitement aux contrevenants adultes qui purgent leur peine dans la collectivité. Le but global est d'aider les contrevenants à ne pas récidiver et à réduire le risque pour le public. Durant l'exercice allant du 1er avril 2015 au 31 mars 2016, il y a eu 32 440 contrevenants nouvellement condamnés purgeant des peines dans la collectivité (comparativement à 37 490 du 1er avril 2013 au 31 mars 2014), ce qui comprend les ordonnances de probation, les peines avec sursis, les libérations conditionnelles et les absences temporaires. En moyenne, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels est responsable de la surveillance d'environ 44 000 contrevenants chaque jour.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles (la Commission) est un tribunal administratif quasi judiciaire indépendant qui tire ses pouvoirs des lois fédérale et provinciale sur les services correctionnels. La Commission est un tribunal constituant des Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario et relève du ministère du Procureur général. L'Ontario et le Québec sont les seules provinces qui ont leur propre commission des libérations conditionnelles. Les autres provinces ont des arrangements avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada.

Dans notre *Rapport annuel de 2014*, nous avions conclu que, dans l'ensemble, les programmes de surveillance et de réadaptation du Ministère à l'intention des contrevenants qui purgent leur peine dans la collectivité se prêtaient encore à des améliorations substantielles. Par exemple, peu de progrès avaient été faits dans la réduction du taux global de récidive au cours des 10 années précédentes. En effet, le taux moyen global de récidive pour ces contrevenants avait légèrement augmenté en 10 ans, passant de 21,2 % pour les contrevenants libérés en 2001-2002 à 23,6 % pour ceux libérés en 2010-2011. Nous avons remarqué durant le présent audit de suivi qu'il y avait eu une légère amélioration du taux global de récidive. Les dernières données du Ministère montrent que le taux de récidive est descendu à 22,3 % pour les contrevenants libérés en 2011-2012 et à 20,7 % pour ceux libérés en 2012-2013. Pour évaluer le taux de récidive, le Ministère assure un suivi des contrevenants pendant les deux années suivant leur mise en liberté. Le prochain ensemble de données pour les contrevenants libérés en 2013-2014 sera disponible plus tard cette année.

Les autres problèmes importants signalés dans notre *Rapport annuel 2014* incluaient ce qui suit :

- Les processus n'étaient pas suffisants pour s'assurer que les agents de probation et de libération conditionnelle remplissaient les évaluations de risques pour tous les contrevenants dans le délai de six semaines suivant le premier rendez-vous d'admission avec un agent de probation et de libération conditionnelle, comme l'exige la politique du Ministère. Il est essentiel que cette évaluation des risques soit faite rapidement afin d'établir un plan efficace de gestion du contrevenant, qui définit les exigences de surveillance et les besoins en réadaptation pour la durée de la peine dans la collectivité.
- Le Ministère ne disposait pas de renseignements fiables et à jour sur les contrevenants qui enfreignent les conditions de leur mise en liberté. De plus, les agents de probation et de libération conditionnelle n'utilisaient pas des mesures efficaces pour s'assurer que les conditions plus rigoureuses imposées par les tribunaux, comme les heures de rentrée et la détention à domicile, étaient respectées.
- Les contrevenants à faible risque étaient souvent soumis à une surveillance excessive, alors que les contrevenants à risque élevé faisaient l'objet d'une surveillance insuffisante.
- De nombreux agents de probation et de libération conditionnelle ne recevaient pas une

formation suffisante sur les moyens d'assurer une surveillance efficace des contrevenants qui présentent un risque plus élevé ou qui ont des problèmes de santé mentale. Le Ministère estimait que le nombre de contrevenants ayant des problèmes de santé mentale avait augmenté de 90 % en 10 ans pour atteindre 10 000, soit au moins 20 % des contrevenants surveillés chaque jour. Cette tendance s'est maintenue et, du 1er avril 2015 au 31 mars 2016, le Ministère a surveillé environ 7 000 contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, ce qui correspond à 21,1 % des contrevenants admis au cours de l'exercice.

- Les programmes de réadaptation visant à réduire le risque de récidive n'étaient pas offerts de manière uniforme à l'échelle de la province. Nous avions constaté qu'environ 40 des 100 bureaux de probation et de libération conditionnelle n'offraient pas certains programmes de base, notamment pour la gestion de la colère et le traitement de la toxicomanie.
- Le Ministère n'a pas évalué la qualité des programmes de réadaptation externe afin de déterminer s'ils facilitaient la réinsertion sociale des contrevenants ou s'ils aidaient à réduire le taux de récidive.
- Le nombre de détenus qui ont demandé une audience devant la Commission ontarienne des libérations conditionnelles en 2013-2014 était seulement la moitié de ce qu'il était en 2000-2001. Cette observation restait valable au moment de notre suivi. Le faible taux de participation aux programmes de libération conditionnelle peut être attribué à un certain nombre de facteurs, dont des peines plus courtes, le processus lourd et prolongé de demande d'audience et le faible taux d'approbation.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été 2016, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) et la Commission ontarienne des libérations conditionnelles (la Commission) nous ont fourni des renseignements sur l'état des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2014*. Le Ministère a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations, et le tiers d'entre elles ont été pleinement mises en œuvre. Cependant, peu ou pas de progrès ont été faits dans les autres cas. Le Ministère nous a informés que le retard dans la mise en œuvre de certaines recommandations était attribuable à un processus de négociation collective prolongé avec le Syndicat de la fonction publique de l'Ontario, qui a commencé en novembre 2014 et a duré 15 mois.

Nous avons remarqué que le Ministère a pleinement mis en œuvre les recommandations suivantes :

- établir des plans d'évaluation des risques et de gestion des contrevenants;
- trouver des moyens de mieux répartir la charge de travail entre les agents de probation et de libération conditionnelle;
- veiller à ce que les renseignements sur les contrevenants partagés avec des fournisseurs de services du secteur privé soient protégés de manière adéquate;
- s'assurer que les employés reçoivent les habilitations de sécurité requises avant de pouvoir accéder au Système informatique de suivi des contrevenants (SISC);
- veiller à ce que les projets de système d'information respectent les normes de gestion de projets de la fonction publique de l'Ontario.

Également avec le soutien du ministère de la Sécurité communautaire et des Services

correctionnels (le Ministère), le ministère du Procureur général a dirigé un examen du mandat de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles pour évaluer le rapport coût-efficacité, les avantages et les obstacles qui sont susceptibles de découler de la décision de modifier la relation hiérarchique et redditionnelle de la Commission. Le rapport de cet examen a été publié en décembre 2015.

Le Ministère était en voie de mettre en œuvre plus de la moitié de nos recommandations, principalement les suivantes :

- aiguiller les ressources, les programmes et les services vers les contrevenants à risque élevé;
- comparer les dépenses et des résultats des programmes de l'Ontario à ceux d'autres administrations;
- travailler avec d'autres administrations à l'élaboration de mesures communes pour la diffusion des résultats;
- élaborer un plan d'action afin de gérer les risques et de répondre aux besoins des contrevenants ayant des problèmes de santé mentale;
- régler les problèmes de sécurité de longue date concernant le SISC.

Cependant, le Ministère a fait peu ou pas de progrès pour ce qui est :

- de veiller à ce que les agents de probation et de libération conditionnelle n'ayant pas reçu de formation se conforment à la politique du Ministère de sorte que, lorsqu'ils surveillent des contrevenants à risque élevé, ils consultent systématiquement les membres du personnel qualifiés et documentent les résultats de ces consultations;
- d'assurer un suivi officiel du nombre de contrevenants qui participent à des programmes externes et les terminent, et d'évaluer l'efficacité de ces programmes;
- de fournir un soutien suffisant à chaque établissement correctionnel pour lui permettre d'aider les détenus qui souhaitent présenter une demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire; assurer le suivi des retards dans le traitement des demandes de libération conditionnelle et d'absence temporaire et évaluer les raisons du taux élevé de refus.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Recommandation 1

Pour mieux protéger la collectivité au moyen d'une surveillance efficace et pour réduire le taux de récidive des contrevenants purgeant leurs peines dans la collectivité, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *aiguiller de manière stratégique ses ressources, ses programmes et ses services vers les contrevenants à risque élevé, en se fixant comme but à long terme de réduire leur taux élevé de récidive;*

État : En voie de mise en œuvre d'ici septembre 2018.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que, malgré une légère amélioration du taux de récidive entre 2002 et 2011, les taux restaient élevés pour les contrevenants à risque moyen, élevé ou très élevé. Ces améliorations minimes révélaient la nécessité d'accroître l'efficacité des programmes de réadaptation du Ministère et de l'approche adoptée pour modifier le comportement des contrevenants une fois la surveillance terminée.

Depuis notre audit, en janvier 2015, le Ministère a engagé 13 nouveaux agents de prestation de programmes afin de pouvoir offrir des programmes de réadaptation adaptés aux contrevenants à risque moyen ou élevé, dont des programmes de gestion de la colère et de prévention de la récidive des délits sexuels. Les agents de prestation de programmes sont aussi chargés d'analyser les lacunes des programmes de réadaptation afin de recommander les modifications et les ajouts à apporter aux programmes actuels. En avril 2016, le Ministère a également engagé deux nouveaux gestionnaires de

programme pour superviser ces initiatives et offrir un soutien aux nouveaux agents de prestation.

Comme les taux de récidive sont mesurés deux ans après que les contrevenants ont terminé les programmes, le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir, au moment de notre suivi, des données sur la mesure dans laquelle les nouvelles initiatives et les ressources supplémentaires ont aidé à réduire les taux.

En juin 2015, le Ministère a commencé à déployer un nouveau programme de formation pour ses agents de probation et de libération conditionnelle. Mis au point par Sécurité publique Canada, le programme cible la réadaptation des contrevenants à risque moyen ou élevé. Le programme de formation a commencé dans la région de l'Est et devrait être terminé en septembre 2018. Le Ministère prévoit offrir progressivement une formation à l'ensemble de ses agents au cours des deux ou trois prochaines années.

Le Ministère nous a également informés qu'il prévoit terminer l'automatisation de son outil d'identification des contrevenants à risque faible d'ici décembre 2016. Le Ministère espère que son automatisation l'aidera à accroître son efficacité en libérant des ressources qu'il prévoit affecter à la gestion des contrevenants à risque moyen ou élevé.

- *comparer et analyser les dépenses et les résultats de programme de l'Ontario en matière de surveillance et de réadaptation des contrevenants avec d'autres provinces afin de déterminer si la prestation des programmes offre un bon rapport coût-efficacité;*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère ne disposait pas des données requises pour comparer son rendement à celui d'autres administrations (par exemple, en ce qui a trait au taux de récidive et à l'achèvement avec succès des peines dans la collectivité). Il lui était donc impossible de déterminer si le faible coût de fonctionnement indiquait que les programmes offraient un bon rapport coût-efficacité ou que la province n'y affectait pas suffisamment de ressources.

Au moment de notre suivi, le Ministère analysait les dépenses de l'Ontario et les résultats de ses programmes de surveillance et de réadaptation des contrevenants par rapport à ceux d'autres administrations canadiennes. Les résultats préliminaires fondés sur les données recueillies auprès de six administrations (le Canada, le Québec, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Yukon) indiquent qu'en 2014-2015, l'Ontario payait 6,68 $ par jour pour la surveillance dans la collectivité, ce qui le place au troisième rang pour les coûts les plus élevés. Le coût quotidien le plus faible était enregistré au Québec (3,69 $), et le plus élevé, en Alberta (7,73 $ en 2011-2012). Le Ministère devrait terminer son analyse d'ici la fin de 2016, une fois qu'il aura reçu les résultats des programmes des autres administrations. Lorsque son analyse sera terminée, le Ministère prévoit discuter des résultats aux réunions des chefs des services correctionnels.

- *collaborer avec ses homologues provinciaux et fédéraux des services correctionnels communautaires afin d'élaborer des mesures communes devant servir à publier les résultats de ses programmes et à fixer des objectifs d'amélioration, notamment des taux de récidive.*

  État : En voie de mise en œuvre. Les délais échappent au contrôle du Ministère, car ce travail est dirigé par le Centre canadien de la statistique juridique.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le Canada n'avait aucune méthode commune généralement reconnue de mesurer le taux de récidive des contrevenants sous surveillance et que certaines provinces n'assuraient aucun suivi. L'Ontario répertoriait uniquement les nouvelles infractions

survenues après la période de surveillance et seulement pour une période limitée.

Depuis notre audit, en novembre 2015, le Ministère s'est joint à un projet dirigé par le Centre canadien de la statistique juridique. Ce projet vise à amener les provinces à partager leurs données sur les taux de nouveaux contacts. Il se penchera également sur la proportion de personnes qui ont eu de nouveaux contacts avec au moins un secteur de la justice, ce qui comprend les services policiers, les tribunaux et les services correctionnels, pendant une période de suivi de deux ans. Les données recueillies dans le cadre de ce projet seront utilisées pour mettre au point des indicateurs communs normalisés permettant aux provinces de comparer et de publier l'information statistique liée aux services correctionnels.

En avril 2016, le Ministère a également commencé à publier ses données sur les taux de récidive, ce qu'il prévoit faire chaque année.

Recommandation 2

Afin d'évaluer en temps opportun les risques pour le public associés aux contrevenants qui font l'objet d'une surveillance dans la collectivité, et pour établir des programmes et des services de surveillance et de réadaptation répondant aux besoins, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit renforcer ses systèmes et procédures, et ce, pour permettre aux gestionnaires de vérifier systématiquement si les agents de probation et de libération conditionnelle ont préparé et mis à jour les évaluations des risques et des besoins et les plans de gestion pour les contrevenants, notamment ceux qui représentent un risque élevé.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les agents de probation et de libération conditionnelle ne préparaient pas systématiquement les plans d'évaluation des risques et de gestion des contrevenants, alors que la politique du Ministère exigeait d'eux qu'ils procèdent à une évaluation des risques et des besoins dans les six semaines suivant le rendez-vous d'admission d'un nouveau contrevenant.

Après notre audit, le Ministère a préparé un rapport sur les taux d'achèvement des plans requis d'évaluation des risques et des besoins et de gestion des contrevenants. Ce rapport indiquait que les gestionnaires avaient passé en revue environ 4 000 cas en 2014-2015 et que l'objectif global de conformité avait été atteint en grande partie (le taux variant entre 75 % et 94 % selon la région). En 2015-2016, les gestionnaires ont examiné 3 865 cas et, là encore, l'objectif global de conformité a été atteint en grande partie.

En juin 2016, le Ministère a élaboré un nouveau rapport trimestriel indiquant les évaluations des risques et des besoins et les plans de gestion des contrevenants qui n'avaient pas été préparés ou qui avaient été présentés en retard. Le Ministère a déclaré que ce rapport était transmis aux gestionnaires régionaux, qui doivent assurer un suivi et régler les préoccupations directement avec les agents de probation et de libération conditionnelle responsables.

En juillet 2016, le Ministère a aussi entamé la rationalisation de ses politiques de gestion des cas afin de les uniformiser et d'aider les directeurs régionaux à s'assurer que les agents de probation et de libération conditionnelle se conforment à la politique.

Recommandation 3

Pour que les contrevenants qui purgent leurs peines dans la collectivité soient bien surveillés et que les conditions assorties à leur mise en liberté soient contrôlées et appliquées adéquatement, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *évaluer les conditions imposées aux contrevenants et déterminer si les agents de probation et de libération conditionnelle disposent de l'information et des outils de contrôle nécessaires pour assurer le respect des conditions;*

État : En voie de mise en œuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère ne disposait pas de renseignements fiables et à jour sur les contrevenants qui enfreignent les conditions ni sur les mesures prises à cet égard par les agents de probation et de libération conditionnelle. Ces renseignements permettraient au Ministère de connaître le pourcentage de contrevenants qui ont purgé toute leur peine dans la collectivité avec succès ainsi que les conditions fréquemment enfreintes, en vue d'améliorer sa surveillance des contrevenants qui n'ont pas respecté les conditions.

Depuis notre audit, en 2015, le Ministère a évalué les conditions les plus souvent imposées aux contrevenants, ainsi que les raisons les plus fréquentes des infractions aux ordonnances de probation et aux peines avec sursis.

En février 2016, le Ministère a sondé les responsables de secteur de probation et de libération conditionnelle, notamment pour déterminer le rôle des policiers partenaires dans la surveillance de certaines conditions et le dépôt d'accusations en cas d'infraction. Le Ministère était encore en train d'analyser l'information, mais les résultats préliminaires indiquaient qu'environ 90 % des bureaux régionaux entretenaient des relations avec la police locale, notamment pour qu'elle surveille les contrevenants et fasse respecter les conditions de détention à domicile et les heures de rentrée. Le Ministère a déclaré qu'il utilisait les résultats du sondage pour déterminer si les agents de probation et de libération conditionnelle disposent de l'information et des outils de surveillance nécessaires pour s'assurer que les contrevenants se conforment aux conditions imposées. Une fois cela terminé, à la fin de 2016, le Ministère prévoit élaborer des plans d'action afin de combler les lacunes.

- *superviser efficacement les activités des agents de probation et de libération conditionnelle, notamment en examinant de manière plus fréquente et opportune leur gestion des cas, en améliorant les rapports permanents sur les activités de gestion des cas et en chargeant des personnes autres que les directeurs régionaux de procéder à des examens périodiques indépendants de la gestion des cas;*

État : Pleinement mise en œuvre. Des examens périodiques sont effectués.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les examens de gestion de cas annuels et périodiques du Ministère avaient permis de repérer de nombreuses occasions où les agents de probation et de libération conditionnelle n'avaient pas respecté les politiques. Dans certains de ces cas, les contrevenants avaient commis des crimes graves. Certaines des lacunes notées étaient liées à une surveillance déficiente des délinquants sexuels, à une surveillance excessive des contrevenants à faible risque et à une trop faible surveillance des contrevenants à risque élevé.

Depuis 2015, le Ministère demande à des membres du personnel autres que les directeurs régionaux responsables de mener des examens indépendants périodiques du traitement des cas par les agents de probation et de libération conditionnelle et du respect des délais d'établissement de leurs plans d'évaluation des risques et de gestion des contrevenants. La pratique de mener des examens indépendants sera poursuivie. Pour renforcer davantage la conformité, le Ministère assure maintenant une surveillance trimestrielle du taux d'achèvement des examens de cas de chaque région en recueillant et en examinant les données sur le nombre d'agents de probation et de libération conditionnelle dans la région, le nombre d'examens de cas à faire et le nombre réel d'examens de cas effectués.

- *assurer que ses agents de probation et de libération conditionnelle ont les connaissances et*

les compétences requises avant de surveiller les contrevenants à risque élevé;
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions observé que, selon la politique du Ministère, les agents qui surveillent des contrevenants ayant des profils pour lesquels ils n'ont pas reçu la formation nécessaire doivent consulter des agents qui ont reçu ladite formation. Or, le système indiquait qu'une telle consultation avait eu lieu dans seulement 4 % des cas échantillonnés.

En octobre 2015, le Ministère a mené un audit de 28 agents de probation et de libération conditionnelle n'ayant pas reçu de formation, qui a révélé que la conformité à cette politique restait faible : moins du quart de ces agents avaient consulté leur gestionnaire ou un agent qualifié. Le Ministère nous a dit que les gestionnaires avaient eu des discussions avec les agents jugés en non-conformité, mais l'audit a révélé que les 28 agents de probation et de libération conditionnelle affectés à des contrevenants à risque élevé ne possédaient pas les connaissances ni les compétences requises pour superviser ces contrevenants. L'audit a également révélé que, dans la majorité des cas, les agents n'avaient pas consulté leur gestionnaire ni des agents qualifiés et que, lorsqu'il y avait des consultations, celles-ci n'étaient pas toujours consignées. Le Ministère prévoit tenir le prochain audit à l'automne 2016. Cependant, au moment de notre suivi, il ne prévoyait pas augmenter le nombre d'agents n'ayant pas reçu de formation qui étaient visés par l'audit ou la fréquence des audits.

- *dégager des moyens pour mieux répartir la charge de travail entre les bureaux de probation et de libération conditionnelle et rajuster les niveaux de dotation dès que possible.*
  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions cherché à déterminer si les lourdes charges de travail dans certains bureaux de probation et de libération conditionnelle étaient la raison pour laquelle les agents de probation et de libération conditionnelle ne suivaient pas toujours les politiques et procédures de surveillance requises. Nous avions conclu que c'était peut-être le cas dans certains bureaux, mais pas dans tous.

Depuis notre audit, la sous-ministre associée des Services correctionnels et les directeurs régionaux continuent de se réunir au moins deux fois par an pour analyser la charge de travail et le nombre de cas et réduire les charges de travail trop lourdes. Trois réunions ont eu lieu en 2015, et les postes vacants dans les bureaux où les charges de travail sont plus faibles ont été transférés aux bureaux qui ont besoin de plus d'employés pour faire le travail.

Pour réduire davantage les pressions, le Ministère a commencé à embaucher 25 autres agents de probation et de libération conditionnelle en avril 2016. La plupart des nouveaux agents avaient été engagés au moment de notre suivi.

Recommandation 4

Pour tenir efficacement compte des risques et des besoins des contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit établir une stratégie ministérielle : qui comprend de la formation à l'intention des agents de probation et de libération conditionnelle afin qu'ils puissent reconnaître, surveiller et aider ces contrevenants; et qui fournit des ressources et des outils pour soutenir les agents et les contrevenants. Lorsque la stratégie sera mise en œuvre, le Ministère devra assurer le suivi de ses programmes et services destinés spécifiquement aux contrevenants ayant des problèmes de santé mentale, et en mesurer l'efficacité.
État : En voie de mise en œuvre d'ici 2021.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions signalé que les contrevenants ayant des problèmes de santé mentale avaient un taux de récidive moyen considérablement plus élevé que les autres contrevenants.

Le Ministère n'avait pas de stratégie provinciale en place pour traiter les problèmes de santé mentale et les problèmes connexes des contrevenants sous surveillance communautaire, et il ne savait pas si ses programmes et services dans ce domaine étaient efficaces.

Au début de 2016, le Ministère a établi un groupe de travail chargé d'élaborer un plan d'action pluriannuel en santé mentale, qui s'est réuni à plusieurs reprises. Le plan d'action prévoit la mise en place et la mise à jour de programmes de formation, d'outils et de ressources à l'intention des agents de probation et de libération conditionnelle qui surveillent et qui aident les contrevenants ayant des problèmes de santé mentale. Une fois terminé, le plan d'action sera soumis à l'examen et à l'approbation du comité exécutif des services communautaires. La mise en œuvre du plan devrait commencer en 2017 et se terminer en 2021.

Le Ministère nous a dit qu'il assurera le suivi et mesurera l'efficacité des programmes et services issus du plan d'action.

Recommandation 5

Pour fournir un accès équitable à des programmes efficaces de réadaptation, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *assurer un suivi régulier de la disponibilité et des délais d'attente des programmes et services de réadaptation destinés aux contrevenants faisant l'objet d'une surveillance à l'échelle de la province, déterminer les secteurs où les besoins de réadaptation évalués des contrevenants ne sont pas comblés, et corriger le manque d'accès aux programmes dans ces secteurs;*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2017.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous faisions remarquer qu'en décembre 2012, le Ministère avait appris aux directeurs régionaux comment déterminer les besoins non comblés en programmes de réadaptation dans leurs secteurs. Durant notre audit de suivi, nous avons constaté que seulement 35 bureaux sur plus de 100 avaient procédé à une analyse complète des programmes disponibles.

Au milieu de 2015, tous les bureaux avaient achevé l'analyse des programmes disponibles. Le Ministère nous a dit au moment de notre suivi que les régions s'employaient à combler les lacunes et que ce travail serait effectué en continu.

Durant notre audit de 2014, les cinq bureaux que nous avions visités ont indiqué que plusieurs programmes populaires, particulièrement ceux offerts par des fournisseurs de services de l'extérieur, avaient des temps d'attente pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, mais qu'ils ne surveillaient pas officiellement ces temps d'attente.

D'ici mars 2017, le Ministère ajoutera une nouvelle fonction « liste d'attente par programme » au Système informatique de suivi des contrevenants (SISC). Ce système sert à assurer le suivi des contrevenants adultes et des jeunes contrevenants et à gérer leurs dossiers et leurs activités pour la durée de leurs peines en détention ou dans la collectivité. La nouvelle fonction permet d'identifier les contrevenants qui ont été aiguillés vers un programme de base et de déterminer le temps passé sur la liste d'attente.

- *faire en sorte de disposer de renseignements suffisants et opportuns pour évaluer ses programmes de réadaptation de base, et apporter des modifications pour améliorer leur efficacité à réduire les taux de récidive.*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici novembre 2016.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère avait mis en place un processus d'accréditation interne afin d'assurer la conformité de ses programmes de réadaptation de base aux normes à respecter pour réduire le taux de récidive. Le Ministère avait toutefois indiqué qu'en avril 2014, seulement 2 de ses 14 programmes de base avaient obtenu une accréditation fondée sur

l'évaluation de leur capacité de réduire le taux de récidive.

En juin 2016, le Ministère a actualisé son processus d'accréditation pour les programmes de réadaptation de base. L'actualisation du processus permettra notamment d'adapter les exigences en matière d'accréditation au niveau d'intensité du programme de réadaptation, c'est-à-dire que les programmes intensifs auront différentes exigences en matière d'accréditation que les programmes généraux d'orientation. Les programmes intensifs font appel à des compétences, alors que les programmes généraux d'orientation visent à encourager les délinquants à participer à des programmes plus intensifs. Le Ministère pourra ainsi mieux évaluer les programmes en adoptant des pratiques fondées sur des éléments probants et analyser les résultats pour s'assurer que les programmes produisent l'effet désiré. À compter de novembre 2016, le Ministère utilisera le nouveau processus pour accréditer les autres programmes.

Recommandation 6

Pour que les programmes prodigués par des fournisseurs externes réduisent de manière efficace le taux de récidive et que leur financement soit proportionnel à la valeur du service rendu, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *assurer un suivi officiel du nombre de contrevenants qui participent à des programmes externes et de ceux qui les terminent, et évaluer l'efficacité de ces programmes;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre rapport de 2014, nous avions observé que le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) ne surveillait pas le nombre de contrevenants qui avaient terminé les programmes de base communautaires ou fournis par des organismes. Le Ministère devait donc assurer manuellement le suivi des progrès de chaque contrevenant, mais l'information recueillie était incomplète.

Au moment de notre suivi, le suivi des progrès des contrevenants se faisait toujours manuellement. La version actuelle du SISC a été implantée en juin 2016. Après une période suffisante de stabilité suite à l'implantation de la nouvelle version du SISC, le Ministère nous a dit qu'il avait envisagé la possibilité d'un suivi plus officiel des progrès des contrevenants dans le SISC. Le Ministère ne prévoit pas faire des progrès dans ce domaine avant mars 2018.

En février 2016, le Ministère a créé un groupe de travail chargé d'élaborer un plan graduel d'évaluation formelle de certains programmes impartis et communautaires. Le Ministère estime que cette évaluation prendra entre cinq et six ans. Le Ministère a également engagé quatre nouveaux gestionnaires afin d'améliorer la gestion des contrats avec les fournisseurs de programmes externes.

- *veiller à ce que le financement accordé aux organismes soit : comparable à celui de programmes de nature et de taille semblables à l'échelle de la province; et établi en fonction de l'utilisation réelle par les contrevenants.*
  État : En voie de mise en œuvre d'ici avril 2018.

Détails

En 2015, le Ministère a révisé les descriptions des programmes des contrats pour la prestation de programmes tels que les programmes de gestion de la colère et de traitement de la toxicomanie. Ces révisions visaient à ajouter des précisions au sujet des attentes à l'égard des fournisseurs externes et à rendre le financement plus comparable pour les programmes de nature et de taille semblables. De plus, les chefs de l'assurance qualité du Ministère pour chaque région rapprocheront les factures et les services fournis avant de verser les paiements. Le Ministère nous a dit que les contrats révisés seraient déployés durant le prochain cycle contractuel, qui devrait commencer en avril 2017 et se terminer en avril 2018.

Recommandation 7

Pour mieux protéger les renseignements sur les contrevenants et les victimes, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *régler les problèmes de sécurité de longue date de son Système informatique de suivi des contrevenants;*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2017.

Détails

Dans le cadre d'une mise à niveau majeure du SISC en juin 2016, le Ministère a ajouté de nouvelles fonctions de sécurité, comme le chiffrement des données et un outil haute sécurité d'intégrité des données. La mise à niveau incluait également la transition des comptes génériques vers des comptes utilisateurs nommés. Le Ministère prévoit que les nouvelles fonctions de sécurité seront entièrement opérationnelles d'ici mars 2017, après une période requise de stabilisation du système suivant la mise en œuvre. Depuis juillet 2015, le Ministère a également réglé les questions concernant la gestion des mots de passe en adoptant les exigences en matière de sécurité de la fonction publique de l'Ontario. Les utilisateurs du SISC sont maintenant tenus de modifier leurs mots de passe tous les 60 jours, et tous les mots de passe doivent comprendre au moins 8 caractères.

- *obtenir des assurances fiables que les renseignements sur les contrevenants échangés avec les fournisseurs de services du secteur privé sont protégés de manière adéquate;*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère ne pouvait pas nous assurer que l'information sur les contrevenants qui faisaient l'objet d'une surveillance électronique par un fournisseur de services du secteur privé était sécurisée. Le Ministère ne savait pas non plus si des vérifications du casier judiciaire avaient été faites pour le personnel employé par ce fournisseur de services. Nous avions également observé que le Ministère n'examinait pas les rapports opérationnels mensuels envoyés par ce fournisseur de services.

Le Ministère nous a dit qu'il avait commencé à rencontrer périodiquement et à surveiller le fournisseur de services après l'audit, et qu'aucun cas de divulgation inappropriée des renseignements personnels n'avait été signalé. Il a ajouté que les données sur les contrevenants sont chiffrées conformément à sa politique et que l'entrepreneur responsable du serveur hôte où ces données sont stockées n'y a pas accès.

Le Ministère dispose maintenant de vérifications à jour du casier judiciaire pour tout le personnel du fournisseur de services qui a accès aux données sur les contrevenants. Il a également demandé à un gestionnaire contractuel de la conformité d'examiner les rapports opérationnels mensuels du fournisseur de services et exige désormais que tous les problèmes soient réglés avec le fournisseur de services avant l'approbation de la facture mensuelle.

- *vérifier que tous les employés du gouvernement et les employés contractuels ont les niveaux appropriés d'habilitation de sécurité avant de leur accorder l'accès au Système informatique de suivi des contrevenants ainsi qu'aux systèmes de renseignement sur les contrevenants et les victimes.*

  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

La maintenance du SISC est assurée par la Division des services technologiques pour la justice. Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que la Division ne pouvait pas démontrer qu'elle avait vérifié les antécédents de 40 % des membres de son personnel des technologies de l'information, dont le nombre dépasse 300. Le Ministère nous a informés qu'il s'est employé à résoudre ce problème en 2015 et que tous les employés de la Division (y compris les consultants) qui utilisent le SISC sont désormais soumis à une vérification de leurs antécédents par la police et doivent obtenir une habilitation de

sécurité. Le Ministère a ajouté qu'il avait travaillé avec les Services technologiques d'infrastructure à la mise en œuvre de nouveaux processus et de nouveaux formulaires pour s'assurer que les comptes utilisateurs peuvent être facilement activés et désactivés en fonction des exigences du Ministère.

Recommandation 8

Pour que les projets liés aux systèmes d'information soient conformes aux normes de gestion de projet de la fonction publique de l'Ontario, exécutés dans le respect des délais et des budgets et qu'ils répondent aux attentes des utilisateurs, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit assurer la coordination avec la Division des services technologiques pour la justice afin : d'établir les paramètres de projet touchant la portée, le budget et le calendrier; de contrôler les progrès et les coûts régulièrement par rapport aux jalons et aux budgets; et de documenter et justifier toute modification importante par rapport aux livrables de départ.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En novembre 2015, le Ministère et la Division des services technologiques pour la justice ont mis en œuvre une structure de gouvernance et un processus de planification conjoints afin d'établir des portefeuilles de projet et d'affecter les budgets en fonction des priorités. La Division a également mis en œuvre des tableaux de bord mensuels afin de rendre compte de l'état des projets, des finances, de la portée et des jalons des projets. La Division a également mis en œuvre un outil de gestion des projets afin de suivre tous les projets et d'en rendre compte. Ces améliorations ont été mises en œuvre dans tous les projets appuyés par la Division, qui comprennent le SISC.

Recommandation 9

Pour contribuer à la réinsertion des détenus dans la société, tout en protégeant le public et en réduisant les coûts d'incarcération et le surpeuplement des établissements correctionnels, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles doit collaborer avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels en vue :

- *de fournir un soutien suffisant à chaque établissement correctionnel pour lui permettre d'aider les détenus qui souhaitent présenter une demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les ressources mises à la disposition des détenus pour les aider à présenter une demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire variaient beaucoup entre les établissements correctionnels. Nous avions également observé qu'il y avait moins de demandes de libération conditionnelle dans les établissements comptant proportionnellement moins d'agents de liaison.

Depuis notre audit, le Ministère a fait peu de progrès pour veiller à ce que chaque établissement correctionnel dispose de ressources suffisantes pour aider les détenus qui souhaitent présenter une demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire. Le Ministère nous a dit que le retard dans la mise en œuvre de notre recommandation était attribuable à la prolongation de la négociation collective. La Commission nous a informés qu'elle fournissait des renseignements supplémentaires à jour aux détenus, ce qui devrait les aider à mieux comprendre le processus de demande de libération conditionnelle et d'absence temporaire.

En 2014, la Commission et le Ministère ont discuté de la possibilité de lancer un projet pilote afin d'accélérer le processus d'approbation des absences temporaires, mais le projet n'a pas encore été mis en œuvre. Nous avons été informés que le Secrétariat du renouvellement examine certaines options de rechange à l'incarcération.

- *d'assurer le suivi des retards dans le traitement des demandes de libération conditionnelle et d'absence temporaire; d'évaluer les raisons du taux élevé de refus de libération conditionnelle; d'utiliser cette information pour rationaliser les processus; et d'améliorer la qualité des demandes présentées par les détenus;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avions mentionné dans notre *Rapport annuel 2002* que la réduction substantielle du nombre de détenus admissibles à une libération conditionnelle avait eu des répercussions sur la réinsertion des contrevenants dans la collectivité. Durant notre audit de 2014, nous avions découvert que la situation s'était aggravée, que le Ministère n'assurait pas le suivi des retards dans le traitement des demandes de libération conditionnelle ou d'absence temporaire, et que la Commission ne consignait pas les raisons du taux élevé de refus des demandes de libération conditionnelle.

Le Ministère et la Commission ont fait peu de progrès dans ce domaine. Le Ministère nous a dit que le comité d'examen des agents des établissements correctionnels prévoyait analyser les raisons des retards dans le traitement des demandes de libération conditionnelle et d'absence temporaire, afin de déterminer s'il est possible de réaliser des gains d'efficience. Ce travail a toutefois été suspendu en raison de la prolongation de la négociation collective. La Commission assure le suivi des taux d'octroi et de refus des libérations conditionnelles, mais ces données à elles seules ne sont pas suffisantes pour dégager les raisons associées au taux élevé des refus.

- *d'évaluer le rapport coût-efficacité que représenterait le retour aux maisons de transition.*
État : En voie de mise en œuvre d'ici avril 2017.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que certaines demandes de libération conditionnelle avaient été refusées, car le plan de libération du contrevenant n'incluait pas de logement adéquat. L'Ontario a cessé d'utiliser des établissements résidentiels communautaires (aussi appelés maisons de transition) au milieu des années 1990. Les maisons de transition jetaient un pont entre l'établissement et la collectivité au moyen d'une mise en liberté supervisée graduelle. Nos discussions de 2014 avec la Commission indiquaient que l'utilisation de maisons de transition pourrait permettre d'accroître le nombre de demandes de libération conditionnelle acceptées, particulièrement dans le cas des détenus dont les demandes sont refusées en raison de l'absence de résidence confirmée ou de programme communautaire.

Au cours de l'été 2016, le Secrétariat du renouvellement a consulté des intervenants internes et des partenaires interministériels. Il consultera également des experts universitaires et des organismes communautaires afin d'examiner la possibilité d'adopter une approche collective intégrée de gestion des cas qui répond aux besoins particuliers des clients. Le Ministère nous a dit que le Secrétariat du renouvellement continuerait d'envisager une utilisation élargie des options résidentielles communautaires telles que les pavillons de ressourcement pour les libérés conditionnels. Le Secrétariat du renouvellement terminera les consultations et élaborera la stratégie d'ici avril 2017. Cependant, la stratégie sera un plan à long terme qu'il faudra de 10 à 20 ans pour mettre en œuvre pleinement.

Recommandation 10

Compte tenu des préoccupations qu'a suscitées la décision de modifier la relation hiérarchique et redditionnelle de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles – qui ne relèvera plus du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, mais du nouveau regroupement Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario du ministère du Procureur général –, la Commission et les deux ministères doivent effectuer un examen concerté du rapport coût-efficacité, des avantages et de tous les nouveaux obstacles qui sont

susceptibles de découler de cette décision, et déterminer si le changement améliorera le fonctionnement de la Commission.
État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Comme nous le mentionnions dans notre audit de 2014, le regroupement Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario (Tribunaux SAPNO), qui relève du ministère du Procureur général, a été créé le 1er avril 2013 en vertu de la *Loi de 2009 sur la responsabilisation et la gouvernance des tribunaux décisionnels et les nominations à ces tribunaux*. Cette loi visait à regrouper les tribunaux sous une même organisation administrative (ou « regroupement ») pour leur permettre de fonctionner de manière plus efficace et plus efficiente, plutôt que de faire cavalier seul. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles était l'un des cinq tribunaux transférés à Tribunaux SAPNO. Elle ne relève donc plus du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. La Commission s'est fortement opposée à être incluse dans ce regroupement et à relever d'un autre ministère, et elle a demandé une révision de cette décision. Elle estimait ne pas avoir les mêmes besoins en matière d'administration et de formation que les autres tribunaux du regroupement.

En 2015, le ministère du Procureur général, avec l'appui du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère), a dirigé un examen du mandat de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. Le ministère du Procureur général a engagé un examinateur de l'extérieur pour qu'il examine ce mandat et réponde à des questions précises liées aux recommandations de notre *Rapport annuel 2014*. L'examinateur a fait observer que, dans l'ensemble, la décision de transférer la Commission du Ministère au regroupement Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario du ministère du Procureur général semblait avoir été avantageuse pour la Commission, mais que la gestion et la fusion des cultures des deux organisations posaient de nombreux problèmes. Cependant, l'examinateur de l'extérieur ne pensait pas que les problèmes justifiaient une structure différente, car le changement semblait favoriser l'indépendance de la prise de décisions, la responsabilisation opérationnelle et un meilleur rapport coût-efficacité.

Section 1.02

Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	4	3		1	
Recommandation 2	6	4	1	1	
Recommandation 3	4	2	1		1
Recommandation 4	4	3	1		
Recommandation 5	5	2	2	1	
Recommandation 6	4	4			
Recommandation 7	3	1	1	1	
Recommandation 8	4	2,5	1	0,5	
Recommandation 9	6	4	1		1
Recommandation 10	3	2	1		
Nombre de mois	**43**	**27,5**	**9**	**4,5**	**2**
%	**100**	**64**	**21**	**10**	**5**

Contexte

En vertu de la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance* (qui a remplacé la *Loi sur les garderies* le 31 août 2015) et de son règlement d'application, le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable de s'assurer de la sécurité des enfants dans les établissements de services de garde agréés. Ces responsabilités englobent la délivrance et le renouvellement des permis des fournisseurs de services de garde d'enfants, l'inspection et la surveillance des établissements agréés, la collecte

Figure 1 : Centres de garde d'enfants et agences de services de garde en milieu familial en Ontario, 2014 et 2016

Source des données : ministère de l'Éducation

	31 mars 2014			31 mars 2016		
Type d'établissement	Permis délivrés	Nombre d'établis-sements	Nombre de places autorisées	Permis délivrés	Nombre d'établis-sements	Nombre de places autorisées
Centres de garde d'enfants	5 069	5 069	317 868	5 276	5 276	389 286
Services de garde en milieu familial	126	5 765	16 142*	122	7 504	29 266*
Total	**5 195**	**10 834**	**334 010**	**5 398**	**12 780**	**418 552**

* Nombre estimé par le Ministère.

de renseignements sur les incidents graves dans les établissements agréés et l'exécution d'enquêtes sur les plaintes.

Il existe deux types de services de garde agréés en Ontario : ceux offerts par les centres de garde d'enfants et ceux offerts par les agences de services de garde en milieu familial (auparavant appelés agences de garde d'enfants en résidence privée). Les deux types de services sont offerts par des exploitants à but lucratif et sans but lucratif, les municipalités et les bandes des Premières Nations. Les agences de services de garde en milieu familial coordonnent les services dans les résidences privées, chacune accueillant six enfants ou moins. La **figure 1** montre le nombre de centres de garde et d'agences de services de garde en milieu familial agréés dans la province, ainsi que le nombre total de places autorisées dans le système en mars 2014 et en mars 2016.

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions constaté que le Ministère devait en faire beaucoup plus pour réduire l'incidence et le risque d'incidents graves touchant les enfants en s'assurant que les fournisseurs de services de garde agréés protègent la santé, la sécurité et le bien-être des enfants qui leur sont confiés. À cette fin, le Ministère pouvait renforcer ses processus d'inspection et les mesures d'exécution connexes visant les fournisseurs de services de garde.

Plus de 29 000 incidents graves ont été signalés au Ministère par les fournisseurs de services de garde agréés entre le 1er janvier 2009 et le 31 mai 2014. Les incidents graves comprennent les blessures graves, les mauvais traitements, la disparition d'enfants, les incendies et autres catastrophes ainsi que les transgressions aux normes physiques ou de sécurité dans les établissements.

Nous avions observé que beaucoup de ces incidents n'étaient pas signalés en temps opportun au Ministère et qu'il était possible que les fournisseurs de services de garde ne signalent pas tous les incidents graves.

Nous avions également constaté des cas où les mêmes problèmes liés à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants avaient été relevés lors de multiples inspections, et seulement un petit nombre de mesures avaient été prises à l'égard de ces problèmes au cours des cinq années précédant notre audit.

La législation prescrit les motifs pour lesquels le Ministère peut révoquer un permis ou refuser de le renouveler, mais nous avons noté l'absence de lignes directrices pour aider le personnel à déterminer les cas où ces mesures doivent être prises.

Nous avions notamment observé ce qui suit :

- Au cours des cinq années précédant notre audit, les conseillers de programme n'avaient pas inspecté près d'un tiers des fournisseurs de services de garde avant la date d'expiration de leur permis. Par ailleurs, nous avions relevé de nombreux exemples d'exploitants donnant lieu à des préoccupations permanentes concernant la santé et la sécurité des enfants qui n'étaient pas surveillés plus étroitement que les centres de garde bien gérés. Nous avions notamment évalué un échantillon

d'exploitants titulaires d'un permis provisoire – qui étaient considérés comme présentant un risque élevé – et conclu que plus de 80 % d'entre eux n'avaient fait l'objet d'une inspection qu'après l'expiration de leur permis. Par conséquent, il n'y avait pas de vérification effectuée en temps opportun pour confirmer que les problèmes de sécurité précédemment relevés avaient été réglés.

- L'Ontario n'exigeait pas des exploitants et de leur personnel qu'ils fassent l'objet d'une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, alors qu'une telle vérification est obligatoire en Alberta et en Saskatchewan. Cette vérification est plus exhaustive que la vérification des antécédents criminels et vise à filtrer les personnes qui travaillent auprès d'enfants ou de personnes considérées plus à risque que la population générale. Une telle vérification est déjà exigée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à l'égard des personnes qui veulent travailler dans des foyers de soins de longue durée.
- La charge de travail des conseillers de programme du Ministère, qui s'occupent de la délivrance des permis, des inspections et du suivi des plaintes et des incidents graves, s'est considérablement accrue. Depuis 2005, le nombre de fournisseurs de services de garde a augmenté de 33 %, tandis que le nombre de conseillers de programme est demeuré relativement inchangé. Par conséquent, plus de la moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 centres de garde chacun, alors que le nombre était en moyenne de 65 centres de garde par conseiller en 2005.
- Les conseillers de programme disposaient d'une grande marge de manoeuvre dans l'exercice de leurs fonctions parce que les politiques et les lignes directrices du Ministère étaient souvent vagues ou inexistantes. Par exemple, il n'existait pas de lignes directrices sur la marche à suivre pour vérifier que les médicaments, les produits nettoyants et les autres substances dangereuses sont rangés à un endroit approprié et inaccessible aux enfants. Nous avions constaté que le degré des vérifications effectuées par les conseillers de programme variait de minime à exhaustif.

Le 31 août 2015, la *Loi sur les garderies* a été remplacée par la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* (la Loi) qui, de concert avec ses règlements connexes, énoncent dorénavant les exigences concernant la santé, la sécurité et le bien-être des enfants dans les établissements de services de garde agréés.

Le Ministère échelonne l'instauration des nouvelles mesures législatives sur deux ans, et toutes les exigences doivent être mises en oeuvre d'ici le 1er septembre 2017. Les changements les plus importants par rapport à la *Loi sur les garderies* et son règlement d'application ont trait aux mesures de filtrage et à la vérification des antécédents criminels du personnel, aux mesures d'exécution de la loi et aux programmes pour enfants.

Nous avions formulé 10 recommandations, comportant 43 mesures de suivi, afin d'apporter les améliorations nécessaires, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour y donner suite.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2016, le ministère de l'Éducation nous a fourni de l'information sur l'état des mesures prises en réponse à nos recommandations. Selon ces renseignements, 85 % des mesures que nous avions recommandées sont soit « pleinement mises en oeuvre » ou « en voie de mise en oeuvre ».

Depuis notre audit en 2014, le Ministère a établi une Unité de l'application des mesures législatives et a adopté une approche par paliers (axée sur le

risque) pour l'octroi de permis aux fins des inspections des centres de garde d'enfants. Il a aussi rédigé plusieurs directives de programme relatives à des domaines comme les incidents graves et les plaintes, le traitement des nouvelles demandes de permis et la vérification des dossiers de police.

Cependant, peu de progrès ont été réalisés concernant 10 % des mesures recommandées, y compris certaines ayant trait aux mesures de rendement et aux nouveaux demandeurs. Plus particulièrement, le Ministère a encore beaucoup à faire dans les domaines de l'élaboration de lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer si les demandeurs ont les compétences requises pour fournir des services de garde d'enfants.

Il lui reste également du travail à faire pour élaborer des mesures de rendement en vue d'évaluer tous les aspects de la vision du Ministère, notamment la qualité et l'accessibilité des services de garde.

Deux recommandations ne seront pas mises en oeuvre. Elles portent sur la mise au point d'une approche axée sur le risque pour l'inspection des agences de services de garde en milieu familial et l'affichage des incidents graves en ligne. Nous demeurons convaincus qu'une approche axée sur le risque concernant les inspections devrait être mise en oeuvre à l'égard des agences de services de garde en milieu familial, qui fournissent des services de garde pour quelque 29 300 enfants. Nous croyons également que les incidents graves doivent être affichés en ligne, car les parents ont le droit d'en être informés afin de prendre des décisions éclairées concernant la garde de leurs enfants.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Efficacité du programme et production de rapports

Recommandation 1

Pour assurer la mise en place en Ontario d'un réseau de services de garde accessible, coordonné et de grande qualité qui favorise le développement cognitif, langagier et social des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- *élaborer un plan détaillé pour achever la mise en oeuvre des autres mesures à moyen terme prévues dans le rapport* Modernisation des services de garde en Ontario, *y compris adopter des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province et améliorer la collecte et l'évaluation des données et la production de rapports;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au printemps 2016, le Ministère a approuvé un plan pour achever la mise en oeuvre des autres mesures à moyen terme prévues dans le rapport *Modernisation des services de garde en Ontario*, un document de travail publié en 2012 qui expose en détail la vision à long terme du gouvernement pour les services de garde.

Le plan prévoyait l'établissement de lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province ainsi qu'une amélioration de la collecte, de l'évaluation et de la déclaration des renseignements. Le 31 août 2015, des lignes directrices obligatoires de programme ont été instaurées, et elles sont incluses dans le règlement d'application de la nouvelle *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*.

Le Ministère a également amélioré la collecte, l'évaluation et la déclaration des renseignements relatifs aux services de garde d'enfants agréés en Ontario. Cependant, il a mentionné qu'il fallait prévoir de plus longs délais pour la mise en oeuvre d'autres mesures comprises dans le plan, comme l'attribution d'un numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario aux enfants dans les établissements de services de garde, ainsi que l'examen et la mise à jour du programme des ressources pour les besoins particuliers. Le Ministère nous a dit qu'il travaillait actuellement sur ces mesures, mais que d'autres consultations et décisions étaient

requises avant qu'il puisse déterminer le moment de leur mise en oeuvre complète.

- *formuler des directives plus utiles pour aider les conseillers de programme à évaluer de manière uniforme les programmes offerts pour qu'ils répondent aux attentes relatives au développement continu des enfants;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions constaté que selon le document de discussion de 2012, *Modernisation des services de garde en Ontario*, au cours des trois années suivantes, une ligne directrice obligatoire de programme à l'échelle de la province serait élaborée à l'intention des fournisseurs de services de garde en vue d'améliorer et d'uniformiser les programmes.

En avril 2014, le Ministère a publié *Comment apprend-on?*, un guide pédagogique qui traite de l'apprentissage par les relations à l'intention des personnes qui travaillent avec les jeunes enfants et leurs familles. Le document visait à soutenir l'enseignement et l'élaboration de programmes pour la petite enfance. Cependant, au moment de notre audit, la mise en oeuvre de cette ligne directrice était optionnelle, et le Ministère n'avait pas déterminé à quel moment il allait la rendre obligatoire, ou même s'il allait le faire.

Depuis notre audit, le Ministère a instauré les nouvelles exigences législatives concernant les programmes de garde d'enfants qui sont mentionnées dans le règlement d'application de la nouvelle *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*. Le 31 août 2015, il a rendu obligatoire la mise en oeuvre, par les fournisseurs de services de garde agréés, de la ligne directrice de programme *Comment apprend-on?* relative aux programmes de garde d'enfants. Plus précisément, en plus de devoir rédiger un énoncé de programme qui soit conforme au guide pédagogique du Ministère, les fournisseurs de services de garde d'enfants sont dorénavant tenus d'établir des cibles et de mettre en oeuvre des stratégies (définies par le Ministère comme étant des actions observables et mesurables) en vue de l'atteinte des objectifs de programme liés à 10 critères particuliers, notamment :

- promouvoir la santé, la sécurité, la saine alimentation et le bien-être des enfants;
- favoriser l'exploration, le jeu et l'enquête chez les enfants;
- planifier et créer un milieu d'apprentissage positif dans lequel l'apprentissage et le développement de chaque enfant seront soutenus.

En outre, les exploitants ont désormais l'obligation de documenter les mesures qu'ils prennent pour réaliser les objectifs de programme, ainsi que d'examiner les effets qu'ont ces mesures sur les enfants et leurs familles. Les conseillers de programme doivent maintenant vérifier, durant les inspections sur place, que les exploitants disposent effectivement de stratégies documentées pour examiner les effets qu'ont les mesures qu'ils prennent sur les enfants et leurs familles.

- *recueillir et analyser toute l'information pertinente sur les exploitants de garderie afin d'appuyer la gestion et la surveillance des programmes;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis notre audit en 2014, le Ministère a commencé à recueillir et à consigner des renseignements de meilleure qualité pour faciliter la gestion quotidienne du programme de services de garde et améliorer sa surveillance du programme. Plus particulièrement, depuis décembre 2014, le Ministère a pu produire, à partir du Système de gestion des permis des services de garde d'enfants, de nombreux rapports standard sommaires ou détaillés sur les incidents graves, les plaintes, les permis expirés, les nouvelles demandes de permis et la charge de travail du personnel.

Le personnel ministériel prépare régulièrement des rapports sommaires à l'échelon régional à partir des renseignements contenus dans le Système de

gestion des permis, et il les communique aux gestionnaires régionaux lors de réunions périodiques. Lorsque des problèmes sont constatés, on demande aux gestionnaires régionaux de faire enquête et de prendre des mesures appropriées, s'il y a lieu.

Voici des exemples de renseignements qui sont présentés dans les rapports sommaires :

- le nombre moyen de jours requis pour traiter les nouvelles demandes de permis;
- le nombre moyen de jours requis pour régler les incidents graves et les plaintes;
- le pourcentage de permis expirés pour lesquels une inspection de renouvellement n'a pas été effectuée, et le nombre moyen de jours depuis lesquels les permis sont expirés;
- le nombre de jours pris pour exécuter les inspections de renouvellement de permis.

Le Ministère nous a dit qu'il s'attend également à ce que les gestionnaires régionaux examinent régulièrement l'information sur le programme de garde d'enfants pour qu'ils puissent plus facilement surveiller et gérer les fournisseurs de services de garde de leur région.

En outre, depuis notre audit, le Ministère a été en mesure de recueillir et de déclarer des renseignements particuliers sur le programme, notamment le nombre total de places dans chaque établissement de garde, l'état de toutes les inspections effectuées par les conseillers de programme, et le type de permis délivré à chaque fournisseur de services de garde (ordinaire, provisoire ou à court terme).

- *élaborer des mesures de rendement pour évaluer les progrès dans la concrétisation de la vision à long terme en matière de services de garde du gouvernement et diffuser périodiquement des rapports sur ces mesures.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

La vision à long terme du Ministère en matière de services de garde consiste à établir un réseau d'apprentissage et de services de garde de grande qualité, accessible et coordonné pour les jeunes enfants, qui met l'accent sur l'apprentissage dans un milieu sécuritaire axé sur le jeu et favorisant la santé ainsi que le développement physique, social, émotionnel et cognitif des enfants.

En février 2015, le Ministère a élaboré une Stratégie de surveillance des extrants et des résultats des services de garde d'enfants (la Stratégie) qui établit des mesures de rendement concernant le programme agréé de garde d'enfants. Ces mesures comprennent le pourcentage d'employés travaillant dans le secteur des services de garde agréés qui sont des éducateurs de la petite enfance inscrits, la variation en pourcentage du nombre de places dans les services de garde agréés, et la variation en pourcentage du temps que prend le Ministère pour donner suite aux plaintes et aux incidents graves à partir du moment où ils ont été signalés.

Nous avons toutefois constaté que les mesures n'englobent pas tous les aspects de la vision du Ministère. Par exemple, le Ministère ne fait pas de suivi du nombre d'enfants placés sur une liste d'attente (c'est-à-dire qui n'ont pas accès à des services de garde). Par ailleurs, le Ministère a établi un indicateur qui mesure le nombre d'employés de services de garde d'enfants qui ont reçu une formation relative au guide pédagogique mis au point par le Ministère *Comment apprend-on?*, mais il n'y a aucun paramètre pour évaluer la mesure dans laquelle cette formation a une incidence positive sur la santé ainsi que le développement physique, social, émotionnel et cognitif des enfants.

La Stratégie indiquait que les mesures de rendement doivent être déclarées tous les ans sur le site Web du Ministère. Or, bien que le Ministère ait recueilli des données sur beaucoup de ces mesures, il en diffusait une seule : le pourcentage d'enfants bénéficiant d'une place subventionnée par groupe d'âge. Au moment de notre suivi, le Ministère a fait savoir que ses équipes juridiques et de protection des renseignements personnels examinaient les données, afin de déterminer celles qui pouvaient être diffusées.

Octroi de permis aux nouveaux exploitants de garderie

Recommandation 2

Pour que non seulement les nouveaux exploitants de garderie se conforment à la législation et aux politiques du Ministère, mais offrent aussi un environnement sécuritaire et sain qui favorise le développement social, affectif et intellectuel des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- *élaborer des lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer si les nouveaux demandeurs sont suffisamment compétents pour exploiter une garderie;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas élaboré de lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer si les nouveaux demandeurs de permis possédaient les compétences requises pour fournir des services de garde d'enfants. Le Ministère nous a dit qu'il prévoyait consulter d'autres administrations pour savoir comment elles s'y prennent, le cas échéant, pour évaluer la compétence des nouveaux demandeurs. L'information serait utilisée pour déterminer la marche à suivre concernant l'évaluation des compétences ainsi que le moment auquel les évaluations devraient être effectuées.

- *examiner à fond les politiques des nouveaux exploitants pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'ensemble des exigences ministérielles et législatives;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que les politiques des exploitants n'étaient habituellement pas versées au dossier du Ministère et n'étaient pas disponibles pour l'examen des gestionnaires. Nous avons aussi observé que ces politiques n'étaient pas toujours conformes aux exigences ministérielles et législatives au moment de la délivrance du permis.

Au moment de notre suivi, toutes les politiques requises (comme celles relatives aux incidents graves, à la vérification des antécédents criminels et aux documents d'appui relatifs aux inspections) n'étaient pas conservées dans le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants. Le Ministère nous a dit que le Système de gestion des permis permettait aux gestionnaires régionaux d'examiner plus facilement, à tout moment, les politiques des nouveaux exploitants, les résumés des inspections sur place et les autres documents d'appui pertinents, et qu'ils pouvaient donc prendre des décisions éclairées concernant l'octroi de nouveaux permis.

Le Ministère a mentionné que si des documents sont manquants ou que les politiques de l'exploitant ne satisfont pas aux exigences d'agrément, le gestionnaire régional peut renvoyer la demande au conseiller de programme, qui effectue un suivi auprès du demandeur pour apporter les corrections requises ou obtenir les documents d'appui appropriés avant la délivrance du permis.

Lorsqu'une ou plusieurs politiques ne satisfont pas aux exigences d'agrément, le demandeur est tenu de soumettre de nouvelles politiques dans lesquelles les problèmes de non-conformité ont été corrigés. Toutes les versions des politiques sont conservées dans le Système de gestion des permis, y compris la version définitive.

- *fournir aux nouveaux demandeurs des lignes directrices détaillées, des modèles et des exemples de pratiques exemplaires pour les aider à élaborer les politiques requises avant d'obtenir un permis et de commencer leurs activités;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de décembre 2017.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions mentionné que, selon les conseillers de programme, les retards

dans l'octroi de permis aux nouveaux demandeurs étaient souvent attribuables à un manque de connaissance, de la part des demandeurs, des textes de loi régissant les services de garde d'enfants, et au fait que les demandeurs ne disposaient pas d'une information suffisante sur la façon d'élaborer des politiques adéquates. Nous avions aussi constaté que lors de nombreuses inspections subséquentes aux fins du renouvellement du permis d'exploitants existants, les conseillers avaient observé que les politiques des exploitants, comme celles relatives à la gestion des comportements, aux incidents graves, à l'administration des médicaments et à la vérification des antécédents criminels, ne répondaient pas aux exigences.

Le Ministère a publié une version actualisée de son manuel pour les centres de garde d'enfants en octobre 2015 et de son manuel pour les fournisseurs de services de garde en milieu familial en juin 2016, pour rendre compte des exigences d'agrément prévues par les nouvelles mesures législatives. Les manuels précisaient les éléments dont doivent tenir compte les exploitants pour élaborer leurs politiques et renfermaient des liens à des ressources pour les aider à se conformer aux nouvelles exigences législatives. Cependant, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas fourni d'exemples de politiques et de procédures qu'il considérait comme des pratiques exemplaires, ni de modèles que les nouveaux demandeurs ou les fournisseurs actuels de services de garde pourraient consulter pour élaborer leurs propres politiques et procédures. Le Ministère a fait savoir qu'il compte proposer des exemples de politiques pour aider les titulaires de permis à satisfaire aux exigences législatives, qui devraient être publiés d'ici la fin de décembre 2017.

- *suivre le temps qu'il faut aux nouveaux demandeurs pour obtenir un permis, documenter les raisons des retards et prendre des mesures appropriées au besoin;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions observé qu'il pouvait s'écouler de 1 à 18 mois avant qu'un nouveau demandeur obtienne un permis pour exploiter un établissement de garde d'enfants en Ontario.

En 2014, le Ministère a commencé à faire un suivi électronique du temps pris pour délivrer de nouveaux permis. Il a constaté qu'entre octobre et décembre 2015, le délai moyen de traitement d'une nouvelle demande de permis avait été de 12 mois, les délais allant de 14 jours à 21 mois. Cela donne à penser que les délais de traitement des demandes ne se sont pas améliorés depuis notre audit de 2014.

Le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants peut consigner des renseignements importants, comme les raisons des retards dans le traitement des nouvelles demandes, mais les conseillers de programme ne sont pas tenus de documenter ces raisons. Dans les faits, le bureau central du Ministère examine les rapports trimestriels sur les délais de traitement des nouvelles demandes pour chacun des bureaux régionaux, et il nous a dit qu'il communique ces rapports aux gestionnaires régionaux lors de réunions périodiques. Lorsque des problèmes concernant la longueur des délais de traitement sont détectés, on demande aux gestionnaires régionaux de faire enquête et de déterminer si des mesures doivent être prises.

Le Ministère a aussi mentionné que de nombreux facteurs peuvent influer sur les délais de traitement des demandes, notamment le type et la taille du programme proposé, le fait que l'établissement nécessite des travaux de construction ou de rénovation, et l'expérience que possède le demandeur de l'exploitation d'un centre de garde d'enfants.

- *fournir aux gestionnaires régionaux suffisamment de preuves et de documentation pour appuyer l'octroi d'un permis aux nouveaux exploitants de garderie;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que les politiques des exploitants n'étaient habituellement pas versées au dossier du Ministère et n'étaient pas disponibles pour l'examen des gestionnaires. Nous avions aussi observé que ces politiques n'étaient pas toujours conformes aux exigences ministérielles et législatives au moment de la délivrance du permis.

Toutes les politiques requises et tous les documents d'appui, y compris ceux ayant trait aux inspections, sont maintenant stockés dans le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants, et les gestionnaires peuvent y accéder en tout temps. Le Système contient toutes les versions des politiques soumises par les nouveaux exploitants, y compris la version définitive. Par le passé, si ces documents étaient transmis par voie électronique, ils étaient stockés sur les ordinateurs personnels des conseillers de programme ou sur un lecteur partagé.

En outre, le Système de gestion des permis contient des champs dans lesquels les conseillers de programme ont la possibilité de consigner toutes les notes et tous les problèmes liés à un dossier. Les gestionnaires régionaux peuvent consulter ces renseignements dans le Système lorsqu'ils doivent prendre une décision concernant l'octroi d'un permis à un nouvel exploitant.

- *évaluer le risque d'infraction que pose chaque nouvel exploitant et la durée du permis en fonction du risque, et surveiller les nouveaux exploitants en conséquence.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le but de repérer et de corriger plus rapidement les problèmes de non-conformité, le Ministère a commencé, en août 2015, à exiger que le personnel responsable de l'agrément effectue des inspections non annoncées obligatoires des nouveaux exploitants peu après que ceux-ci ont entrepris leurs activités, lorsque c'est possible sur le plan géographique et pendant les heures où ils fournissent leurs services de garde d'enfants. À partir d'une liste des inspections de nouveaux exploitants exécutées depuis août 2015, nous avons constaté que 53 % des nouveaux exploitants avaient été inspectés dans les 3 mois suivant l'obtention de leur permis.

Le Ministère nous a dit que son Unité de l'application des mesures législatives, mise en place après notre audit, examine les antécédents en matière d'infractions des demandeurs et recense toutes les mesures d'exécution de la loi dont ils ont pu faire l'objet dans le passé (par exemple, un nouveau demandeur pourrait déjà avoir été accusé de fournir des services de garde sans permis) pour aider les gestionnaires régionaux à déterminer s'il convient d'octroyer un nouveau permis à un nouvel exploitant ou à un exploitant existant. Ensemble, ces mesures permettent de déterminer le type de permis à octroyer et la durée de celui-ci.

Une directive provisoire sur le traitement des nouvelles demandes de permis inclut des procédures concernant l'examen des antécédents en matière d'infractions des demandeurs pour repérer tous les renseignements pouvant influer sur la décision liée à l'octroi d'un permis. La directive énonce également des procédures pour évaluer les qualifications des demandeurs en s'assurant auprès des associations professionnelles concernées qu'il ne leur est pas interdit de fournir des services de garde en raison de leur conduite antérieure. Le Ministère prévoit mettre la directive en oeuvre après la tenue de consultations auprès des intervenants.

Renouvellement des permis d'exploitation de garderie et inspections

Recommandation 3

Pour s'assurer d'inspecter les exploitants de garderie en temps opportun afin de vérifier qu'ils maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un

environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- *prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des exploitants qui ne présentent pas à temps le formulaire de renouvellement de leur permis et établir un calendrier des inspections en fonction de la date d'expiration des permis au lieu de la date de réception des formulaires de renouvellement;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de septembre 2017.

Détails

Depuis la mise en place du Système de gestion des permis des services de garde d'enfants, des avis concernant la nécessité de renouveler les permis sont envoyés trois mois avant l'expiration de ceux-ci aux exploitants et à leur conseiller de programme respectif. Au moment de notre suivi, le Ministère avait rédigé une directive provisoire sur les permis expirés, qui fournit au personnel responsable de l'agrément une orientation concernant la suspension d'un permis lorsqu'un exploitant ne soumet pas à temps son formulaire de renouvellement et ne paye pas les droits en temps opportun. Le Ministère prévoit mettre cette directive en oeuvre en septembre 2017.

Les inspections non annoncées pour le renouvellement du permis d'exploitants existants continuent d'être exécutées seulement après qu'un exploitant a soumis le formulaire de renouvellement. Le Ministère nous a dit qu'il préfère effectuer des inspections seulement lorsqu'il a la certitude que l'exploitant a l'intention de continuer de fournir des services de garde. Cependant, outre les inspections pour le renouvellement de permis effectuées dans les centres de garde d'enfants, en vertu de l'approche par paliers (axée sur le risque) que le Ministère a commencé à mettre en oeuvre à la fin d'août 2016 (décrite dans la mesure recommandée ci-dessous), les centres de garde qui sont classés dans les paliers 1 ou 3 et qui sont en exploitation depuis au moins 3 ans doivent faire l'objet d'une inspection non annoncée durant la période d'agrément et lorsqu'ils soumettent leur formulaire de renouvellement.

- *identifier les exploitants à risque élevé et élaborer une approche axée sur le risque afin de déterminer la façon d'inspecter ces exploitants de garderie et d'autres exploitants;*
  État : Pleinement mise en oeuvre pour les centres de garde d'enfants. Ne sera pas mise en oeuvre pour les agences de services de garde en milieu familial.

  Réponse : Le Bureau de la vérificatrice générale continue d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation dans les agences de services de garde en milieu familial.

Détails

Le 18 mars 2015, le Ministère a approuvé la mise en oeuvre d'une approche par paliers (axée sur le risque) pour l'octroi de permis aux centres de garde. Aux termes de cette approche, qui comporte trois paliers, le Ministère classe chaque centre de garde dans l'un des paliers selon les antécédents de conformité de l'exploitant aux politiques ministérielles et aux exigences législatives au cours des trois dernières années.

Le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants associe chaque centre de garde à un palier en fonction du nombre de cas de non-conformité de l'établissement et du niveau de risque des cas, et selon que le centre a obtenu un permis provisoire ou a déjà fait l'objet de mesures d'exécution de la loi.

Le palier détermine la durée du permis octroyé, la fréquence à laquelle le centre de garde doit être inspecté, et le niveau de surveillance devant être effectué. Par exemple, les centres classés dans le palier 1 obtiennent un permis d'une durée maximale de deux ans, et font l'objet d'une inspection sommaire axée sur les exigences à haut risque au moment du renouvellement du permis ainsi que d'une autre inspection non annoncée durant la période d'agrément.

Les centres classés dans le palier 2 obtiennent un permis d'une durée maximale d'un an et, comme les centres du palier 1, font l'objet d'une inspection sommaire au moment du renouvellement du permis. Toutefois, ces centres font l'objet d'une inspection non annoncée pendant la période d'agrément uniquement en cas d'incident grave ou de plainte nécessitant une visite sur place.

Les centres classés dans le palier 3 obtiennent également un permis d'une durée maximale d'un an et font l'objet d'une inspection complète chaque année. Ils font aussi l'objet d'au moins une inspection non annoncée additionnelle durant la période d'agrément pour les aider à satisfaire aux exigences d'agrément.

Le classement de chaque centre est réévalué au moment du renouvellement du permis.

En juillet 2016, 4 239 centres de garde étaient classés par paliers, comme suit :

- 12 % dans le palier 1;
- 78 % dans le palier 2;
- 10 % dans le palier 3.

Le Ministère avait inspecté 72 centres de garde en avril 2016, et il nous a dit que les résultats de ces inspections serviraient à déterminer les inspections sommaires requises pour les exploitants des paliers 1 et 2 et à apporter les modifications nécessaires. Le Ministère a entrepris l'inspection des centres de garde au moyen de l'approche par paliers en août 2016.

Le Ministère n'a pas mis en oeuvre l'approche par paliers pour les agences de services de garde en milieu familial. Il inspecte ces agences chaque année et se fie à celles-ci pour inspecter les centres de garde en milieu familial sous leur supervision au moins une fois par trimestre, comme l'exige la Loi. Nous demeurons convaincus qu'une approche axée sur le risque concernant les inspections devrait être mise en oeuvre pour les agences de services de garde en milieu familial, qui fournissent des services de garde pour quelque 29 300 enfants.

Le Ministère n'applique pas l'approche par paliers aux centres de garde d'enfants qui sont agréés depuis moins de trois ans, afin de leur donner le temps de constituer un dossier de rendement suffisant. Ces types d'exploitants continuent d'être agréés dans le cadre du système existant du Ministère.

- *dresser un plan fondé sur l'approche axée sur le risque afin de résorber l'arriéré d'inspections et d'inspecter les exploitants avant l'expiration de leur permis;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère avait ramené l'arriéré d'inspections de 32,2 % au moment de notre audit de 2014 à 13 % au 31 mars 2016, grâce aux mesures suivantes :

- À l'automne 2014, le Ministère a mis sur pied une Unité de l'application des mesures législatives chargée de tous les suivis dans le secteur des services de garde non agréés ainsi que de l'application des mesures d'exécution prévues par la nouvelle Loi. Auparavant, ces responsabilités étaient assumées par les conseillers de programme. Le personnel responsable de l'agrément s'occupe exclusivement des cas relatifs aux services de garde agréés.
- Depuis juillet 2014, du personnel a été embauché pour pourvoir des postes temporaires et permanents en vue de contribuer à la réduction de l'arriéré et de continuer de soutenir les activités liées à l'octroi de permis aux centres de garde. En 2015, le Ministère a aussi engagé cinq conseillers principaux de programme pour superviser les conseillers de programme dans les bureaux régionaux. Les conseillers principaux ont prêté main-forte à la réduction de l'arriéré en effectuant une présélection et une approbation des demandes de permis pour le compte des gestionnaires régionaux (afin d'accélérer le processus), et ont exécuté des inspections.
- Un nouveau poste de cadre supérieur a été créé et pourvu le 29 mars 2016, dont le titulaire est notamment responsable de mettre en

oeuvre des stratégies pour gérer la charge de travail des conseillers de programme.

- Les renseignements de meilleure qualité dans le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants ont aussi aidé le Ministère à déterminer les causes de l'arriéré. Par exemple, les conseillers de programme d'une région fixaient toujours l'échéance des permis à la fin du mois, mais ils échelonnent maintenant les dates d'échéance sur tout le mois pour éviter une lourde charge de travail à la fin du mois.

Afin d'éviter l'accumulation d'arriérés, en août 2015, le Ministère a demandé au personnel responsable de l'agrément de consacrer les trois derniers jours de la semaine aux inspections de renouvellement de permis, et il a fourni une orientation concernant les délais pour l'exécution des inspections aux fins d'agrément. Les conseillers de programme ont reçu pour instruction d'achever les inspections de renouvellement de permis dans les cinq jours ouvrables suivant la date de conformité établie dans une inspection, puis de transmettre à leur gestionnaire la recommandation concernant le renouvellement du permis.

- *établir un calendrier des visites de façon à réduire leur prévisibilité.*

  État : Pleinement mise en oeuvre pour les centres de garde d'enfants. Ne sera pas mise en oeuvre pour les agences de services de garde en milieu familial.

Détails

Les inspections de renouvellement des permis pour les exploitants existants continuent d'être exécutées seulement après que l'exploitant a soumis un formulaire de renouvellement parce que le Ministère, selon ce que nous a dit celui-ci, préfère effectuer des inspections uniquement lorsqu'il sait que l'exploitant continuera de fournir des services garde.

Cependant, outre les inspections pour le renouvellement de permis effectuées dans les centres de garde d'enfants, en vertu de l'approche par paliers (axée sur le risque) que le Ministère a commencé à mettre en oeuvre à la fin d'août 2016, les conseillers de programme doivent aussi effectuer des inspections non annoncées des centres de garde qui sont classés dans les paliers 1 ou 3 durant leur période d'agrément.

Les centres classés dans le palier 1 font l'objet d'une inspection non annoncée dans un délai d'au moins deux ans, tandis que ce délai est d'au moins un an pour les centres classés dans le palier 3. Les conseillers de programme doivent planifier ces inspections de manière à réduire leur prévisibilité.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'approche par paliers ne sera pas mise en oeuvre pour les centres de garde d'enfants qui sont en exploitation depuis moins de trois ans et pour les agences de services de garde en milieu familial.

Recommandation 4

Pour mettre en place des procédures d'inspection efficaces afin de vérifier si les exploitants de garderie maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- *renforcer les lignes directrices des procédures d'inspection que suivent les conseillers de programme pour qu'elles comprennent des procédures minimales détaillées;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, nous avions constaté que les lignes directrices des procédures pour évaluer la conformité aux exigences d'agrément étaient vagues, de sorte que les conseillers de programme disposaient d'une grande marge de manoeuvre lorsqu'ils effectuaient les tâches d'inspection. Par exemple, les conseillers devaient s'assurer que le personnel fournissant les services de garde avait subi les examens de santé et reçu les vaccins nécessaires avant de commencer à travailler. Cependant, un des conseillers de programme à qui nous avions parlé à ce moment

nous a dit que les lignes directrices des procédures ne contenaient pas de détails sur les exigences, et que de tels détails n'étaient pas autrement communiqués aux conseillers. En outre, le conseiller ne savait pas quels étaient les examens de santé et les vaccins requis, ni quelle devait être la fréquence de mise à jour des vaccins.

En 2015, le Ministère a actualisé la liste de contrôle utilisée par les conseillers de programme pour les inspections des centres de garde afin de tenir compte des exigences d'agrément prévues par les nouvelles mesures législatives, et d'intégrer des indicateurs de conformité qui étaient précédemment exclus. Nous avons constaté que les indicateurs étaient toujours trop généraux et ne fournissaient pas aux conseillers de programme une orientation suffisante pour évaluer de manière uniforme l'observation des nouvelles exigences d'agrément.

Le Ministère a cependant pris d'autres mesures pour aider les conseillers de programme à mieux comprendre les procédures à appliquer durant une inspection. Par exemple, ils peuvent soumettre les questions au bureau central, qui y répond, puis les achemine au personnel responsable de l'agrément. D'autres initiatives, telles qu'une formation officielle sur la tenue d'inspections et le processus de « fiabilité interévaluateurs » (selon lequel deux employés ministériels effectuent des inspections distinctes du même exploitant de centre de services de garde pour voir s'ils parviennent à la même conclusion), sont exposées dans les mesures recommandées ci-après.

- *offrir régulièrement une formation aux conseillers de programme et une formation d'appoint sur les lignes directrices relatives aux inspections;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici février 2017.

Détails

Depuis notre audit de 2014, le bureau central du Ministère a fourni aux conseillers de programme une formation officielle sur les politiques ministérielles et les exigences législatives d'agrément concernant les programmes de garde d'enfants.

En août et en novembre 2015, le Ministère a offert aux conseillers de programme une formation sur l'évaluation de la conformité aux exigences d'agrément prévues par la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance* et son règlement d'application. En janvier 2016, il a présenté des séances de formation additionnelles mettant l'accent sur l'évaluation de la conformité aux exigences liées aux énoncés de programme, sur les mesures d'exécution de la loi et sur les exigences relatives aux inspections fondées sur le risque.

Le Ministère nous a informés qu'une stratégie de formation à l'intention des conseillers de programme et des gestionnaires régionaux nouveaux et existants serait élaborée d'ici février 2017.

- *exiger des conseillers de programme qu'ils documentent les procédures appliquées et les conclusions qu'ils tirent durant les inspections, et qu'ils conservent toute la documentation pertinente pour l'examen subséquent des gestionnaires;*

  État : Pleinement mis en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les conseillers de programme disposaient d'une grande marge de manoeuvre relativement aux inspections des fournisseurs de services de garde. Nous avions donc recommandé que les conseillers documentent les procédures qu'ils avaient suivies pour déterminer qu'un exploitant avait corrigé ses problèmes de non-conformité et qu'il satisfaisait dorénavant aux exigences d'agrément.

Après notre audit de 2014, le Ministère a amélioré la liste de contrôle électronique utilisée pour documenter les résultats des inspections afin de permettre aux conseillers de programme de télécharger des photographies des locaux de l'exploitant et tout autre document d'appui montrant que le titulaire de permis s'est conformé aux exigences, y compris une confirmation par écrit

de l'exploitant qu'il a réglé tous les problèmes de non-conformité recensés.

Une fois que l'inspection sur place est achevée, les conseillers de programme peuvent également télécharger tout document additionnel fourni par l'exploitant montrant que celui-ci s'est conformé aux exigences d'agrément.

Tous les documents d'appui doivent être stockés dans le système aux fins d'examen par les gestionnaires.

- *procéder à des rotations périodiques dans la charge de travail des conseillers de programme afin de remédier aux incohérences dans les pratiques d'inspection.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, nous avions mentionné que le Ministère n'avait pas de politique exigeant une rotation périodique des conseillers de programme pour faire en sorte que le processus d'inspection profite d'une diversité de points de vue, et pour remédier au manque d'uniformité des pratiques d'inspection.

Le Ministère nous a dit qu'une rotation de la charge de travail des conseillers de programme pose certains problèmes. Par exemple, il serait difficile de procéder à la rotation des conseillers dans certaines régions en raison des distances à parcourir, et la seule option pourrait être de demander aux conseillers de déménager.

Au lieu de mettre l'accent sur une rotation dans la charge de travail, le Ministère a mis en oeuvre, à l'automne 2015, un processus de « fiabilité interévaluateurs » selon lequel deux employés ministériels procèdent à des inspections distinctes et indépendantes du même fournisseur de services de garde d'enfants aux fins de son agrément. Tout écart constaté dans les résultats des évaluations de la conformité effectuées par les deux inspecteurs fait alors l'objet d'un examen. Une équipe du bureau central du Ministère procède à une analyse des écarts avec les deux inspecteurs et détermine quels sont les résultats appropriés d'évaluation de la conformité. Le Ministère nous a informés que ces résultats sont communiqués aux gestionnaires régionaux durant les réunions de la Direction, et que ceux-ci doivent ensuite examiner, avec leurs conseillers de programme, les situations qui ont donné lieu aux écarts dans les résultats des évaluations de la conformité.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait achevé trois rondes de l'exercice de « fiabilité interévaluateurs », et il avait communiqué les résultats des deux premières rondes au personnel responsable de l'agrément. Le Ministère nous a dit qu'il prévoyait exécuter cet exercice au moins une fois l'an.

Recommandation 5

Pour assurer que des politiques et procédures adéquates sont en place pour contraindre les exploitants à se conformer aux exigences législatives et les aider à fournir des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- *obtenir des documents à l'appui appropriés pour vérifier si les infractions constatées ont été redressées et pour les besoins de la surveillance par les gestionnaires;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté, dans la majorité de l'échantillon de dossiers d'inspection examinés, que le Ministère n'avait accepté qu'une confirmation écrite des titulaires de permis à titre de preuve qu'ils avaient remédié aux défauts de conformité relevés.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait toujours pas élaboré de directives pour aider les conseillers de programme à décider de la marche à suivre pour faire un suivi des défauts de conformité et pour s'assurer que les exploitants répondaient de fait aux préoccupations.

Le Ministère a diffusé une directive exigeant des conseillers de programme qu'ils téléchargent

les documents d'appui (p. ex., courriels, photos et autres) dans le Système de gestion des permis afin de confirmer que les titulaires de permis avaient corrigé les défauts de conformité. Il n'a cependant pas communiqué d'orientation au sujet du genre de document d'appui qui serait justifié dans certaines situations ou circonstances. Par exemple, dans certains cas, une confirmation écrite du titulaire de permis serait suffisante, tandis que dans d'autres cas, d'autres documents seraient nécessaires.

Le Ministère nous a informés que son service d'audit interne compte examiner périodiquement un échantillon de dossiers d'inspection pour vérifier que les exigences de documentation sont satisfaites à l'échelle de la province, mais le plan d'audit ne renfermait pas de détails sur la nature et l'étendue des travaux d'audit à exécuter dans ce domaine.

- *surveiller de plus près, au besoin, les exploitants ayant reçu un permis provisoire;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de l'approche par paliers (axée sur le risque) que le Ministère a mise en oeuvre à la fin d'août 2016, les centres de garde d'enfants qui sont en exploitation depuis au moins 3 ans et qui ont obtenu un permis provisoire – les exploitants classés dans le palier 3 – feront l'objet d'une surveillance plus étroite. Plus particulièrement, les conseillers de programme sont tenus d'exécuter des inspections non annoncées de ces exploitants peu de temps après qu'ils ont obtenu leur permis, en mettant l'accent sur les exigences critiques et à risque élevé. En outre, le personnel responsable de l'agrément détermine si des inspections additionnelles sont requises pour ces exploitants durant la période d'agrément d'une durée maximale d'un an.

Le Ministère nous a aussi informés qu'après notre audit, les conseillers de programme ont utilisé un certain nombre d'approches pour surveiller plus étroitement les titulaires d'un permis provisoire. Aux termes de ces approches, les titulaires de permis doivent documenter les mesures qui décrivent quand et comment ils prévoient se conformer aux exigences, en plus de soumettre régulièrement des documents, comme des journaux de bord ou des photographies, qui montrent qu'ils se sont conformés et continuent de se conformer aux exigences.

- *élaborer ou renforcer les lignes directrices concernant l'octroi de permis à court terme; la prolongation des permis provisoires après trois mois; les rencontres entre les gestionnaires régionaux et les exploitants de garderie; et la suspension ou la révocation des permis ou le refus de les renouveler;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de décembre 2016.

Détails

En 2014, la politique du Ministère stipulait que des permis provisoires d'une durée de trois mois pouvaient être délivrés, et que cette durée pouvait être prolongée uniquement dans des circonstances exceptionnelles. Notre examen d'un échantillon de permis provisoires à ce moment a révélé des cas d'exploitants obtenant des permis soit provisoires, soit à court terme. Nous nous inquiétions que des permis à court terme soient parfois accordés plutôt que des permis provisoires afin d'éviter l'octroi de permis provisoires consécutifs. La politique ministérielle d'alors mentionnait également que l'octroi de deux permis provisoires consécutifs d'une durée de trois mois pour la même infraction donnait le temps à l'exploitant de se conformer aux exigences avant la prise de mesures d'exécution de la loi.

Aux termes des nouvelles mesures législatives, le Ministère a précisé que la durée maximale d'un permis provisoire est d'un an. Si le titulaire de permis ne remédie pas aux problèmes de conformité, le permis provisoire peut être renouvelé seulement une fois, pourvu que le Ministère soit convaincu que l'incapacité du titulaire de se conformer aux exigences était attribuable à des circonstances indépendantes de sa volonté. En outre, le 29 août 2016, le Ministère a mis fin à la délivrance de permis à court terme.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait également élaboré des lignes directrices concernant le refus d'octroyer ou de renouveler un permis et la révocation de permis. Le Ministère nous a aussi dit qu'il travaillait à la mise au point de lignes directrices pour les réunions des gestionnaires régionaux et des fournisseurs de services de garde au sujet des problèmes récurrents de non-conformité. Le Ministère prévoit publier la version définitive des deux ensembles de lignes directrices à la fin de décembre 2016.

- *publier à la page sur les services de garde d'enfants agréés du site Web du Ministère toutes les infractions recensées pendant les inspections et inclure des détails suffisants pour informer les parents des risques auxquels leurs enfants sont exposés;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, nous avions mentionné que dans 20 % des inspections examinées, les infractions repérées n'étaient pas toutes déclarées à la page sur les services de garde du site Web du Ministère, comme l'exigeait la politique. Par ailleurs, nous avions constaté que le site renfermait des énoncés généraux seulement sur les infractions et non les faits observés. Par exemple, dans un cas, les notes sur le site indiquaient qu'un centre de garde n'avait pas satisfait aux exigences du médecin hygiéniste local, mais aucun détail n'était fourni pour faire savoir aux parents en quoi consistait le problème ou quel était le risque auquel était exposé leur enfant.

Le Ministère ne déclare pas sur son site Web de détails concrets concernant les cas de non-conformité observés. Cependant, depuis la fin d'août 2016, il affiche le niveau de risque associé à chaque problème de non-conformité repéré durant une inspection, ce qui permet aux parents d'avoir une idée du risque auquel leur enfant peut être exposé.

Les niveaux de risques associés aux problèmes de non-conformité sont classés dans les catégories « extrême », « élevé », « modéré » et « bas », qui sont définies sur le site Web du Ministère. Un problème dont le niveau de risque est jugé extrême signifie qu'il existe une menace directe pour l'enfant pouvant causer ou ayant causé un tort grave à sa santé, à sa sécurité ou à son bien-être. Un problème dont le niveau de risque est jugé bas signifie qu'il n'y a probablement aucune menace à la santé, à la sécurité ou au bien-être de l'enfant.

Dans le cadre de 10 groupes de discussion de parents mis sur pied par le Ministère, les parents ont fourni une rétroaction positive concernant les renseignements sur les inspections présentés sur le site Web du Ministère. Le site Web aiguille les parents vers le titulaire de permis pour obtenir plus de renseignements ou une copie du rapport d'inspection détaillé s'ils ont des préoccupations au sujet d'un problème de non-conformité.

- *administrer des mesures d'exécution efficaces à l'endroit des exploitants qui ne se conforment pas aux exigences législatives et ministérielles.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 1er janvier 2017.

Détails

Après notre audit de 2014, le Ministère a mis sur pied une Unité de l'application des mesures législatives pour assurer l'application des nouveaux textes de loi (la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance* et ses règlements connexes) et administrer toutes les mesures d'exécution à l'endroit des exploitants qui ne se conforment pas aux exigences d'agrément.

Ces mesures législatives, qui sont entrées en vigueur le 31 août 2015, ont aussi renforcé la capacité du Ministère de prendre des mesures d'exécution visant les titulaires de permis qui ne se conforment pas aux exigences d'agrément. Elles comprennent notamment des dispositions dont la violation expose les exploitants à des poursuites. Au nombre des infractions pouvant donner lieu à des poursuites, il y a le fait d'empêcher les parents d'accéder aux locaux du centre de garde d'enfants ou encore le fait de compter parmi ses employés une

personne dont l'adhésion à l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance a été révoquée. Les textes de loi prévoient également d'autres mesures d'exécution. Par exemple, ils permettent au Ministère d'exiger que les exploitants prennent une mesure précise, ou mettent fin à une mesure particulière, pour se conformer à une exigence d'agrément.

Des pénalités administratives, dont les montants sont stipulés dans le règlement d'application, peuvent aussi être imposées aux exploitants qui ne se conforment pas à l'une ou l'autre des 16 dispositions de la Loi. Par exemple, les exploitants qui omettent de fournir au Ministère une vérification des antécédents criminels s'exposent à une pénalité de 2 000 $.

À compter du 1er janvier 2010, il y aura entrée en vigueur de 10 autres dispositions des nouvelles mesures législatives pouvant entraîner l'imposition d'amendes en cas de violation par les exploitants. Par exemple, le Ministère pourra imposer une pénalité de 2 000 $ pour chaque enfant présent dans l'établissement au-delà des ratios employés-enfants prescrits par la Loi.

Recommandation 6

Pour s'assurer que des politiques et procédures adéquates sont en place afin de vérifier que les agences de garde d'enfants en résidence privée se conforment aux exigences législatives et offrent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- *élaborer des lignes directrices d'inspection plus détaillées pour les conseillers de programme;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, nous avions accompagné des conseillers de programme durant leurs inspections de fournisseurs de services de garde en milieu familial, et nous avions constaté que les conseillers suivaient différentes procédures chez chaque fournisseur. Nous avions mentionné que des procédures ministérielles normalisées aideraient à faire en sorte que les exigences importantes soient examinées de façon uniforme.

En 2015, le Ministère a actualisé la liste de contrôle des inspections des agences et fournisseurs de services de garde en milieu familial afin de tenir compte des exigences d'agrément prévues par les nouvelles mesures législatives.

En 2016, le Ministère a procédé à une autre mise à jour de la liste de contrôle pour y intégrer des indicateurs de rendement qui en étaient précédemment exclus. Nous avons constaté que les indicateurs sont toujours de nature trop générale et ne fournissent pas aux conseillers de programme une orientation suffisante pour évaluer de manière uniforme l'observation des nouvelles exigences d'agrément.

Toutefois, le Ministère a pris d'autres mesures pour aider les conseillers de programme à mieux comprendre les procédures à appliquer durant une inspection. Par exemple, il a fourni une formation officielle sur la tenue d'inspections, et les conseillers de programme peuvent soumettre les questions au bureau central, qui y répond, puis les achemine au personnel responsable de l'agrément.

- *veiller à visiter le nombre minimal requis de résidences lors des inspections des agences;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions relevé des cas où des conseillers avaient visité un nombre de fournisseurs de services de garde en milieu familial inférieur au pourcentage minimal de 5 %. Après notre audit, le Ministère a émis une directive qui fournissait aux conseillers de programme une orientation relative au nombre minimal d'établissements à visiter dans le cadre d'une inspection pour le renouvellement du permis d'une agence de services de garde en milieu familial (au moins 10 % des établissements pour les agences qui supervisent jusqu'à 200 établissements de services de garde en milieu familial, et au moins 7 % pour

les agences qui supervisent 201 établissements ou plus). En ce qui concerne les 90 % des agences de services de garde en milieu familial qui ont fait l'objet d'une inspection pour le renouvellement du permis depuis décembre 2015, les conseillers de programme ont inspecté le nombre minimal de garderies en milieu familial. En outre, le Ministère a mis à niveau son logiciel d'inspection aux fins d'agrément pour empêcher qu'un conseiller de programme puisse clore une inspection sans s'être d'abord assuré qu'il avait visité le nombre requis d'établissements.

- *vérifier que les listes de contrôle d'inspection des agences aux fins des permis sont entièrement remplies;*
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté, dans la moitié des dossiers examinés, qu'on n'avait pas répondu à certaines questions sur les listes de contrôle d'inspection pour les agences.

Après notre audit, le Ministère a mis à niveau son logiciel d'inspection aux fins d'agrément pour éviter que les conseillers de programme achèvent leurs inspections avant d'avoir répondu à toutes les questions des listes de contrôle.

Le Ministère a aussi émis à l'intention des conseillers de programme et des gestionnaires régionaux une directive pour s'assurer que les listes de contrôle aux fins d'agrément des agences et des établissements de services de garde en milieu familial sont remplies et que toutes les questions applicables sont prises en compte et documentées.

- *envisager d'élaborer des listes de contrôle d'inspection pour le personnel des agences.*
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Après notre audit de 2014, le Ministère a mis au point une liste de contrôle d'inspection devant être utilisée par le personnel des agences durant les inspections des locaux des établissements de services de garde en milieu familial. La liste de contrôle a été distribuée aux agences en vue d'une utilisation à la fin d'août 2016.

Recommandation 7

Pour mettre en place un réseau de garderies accessible, coordonné et de grande qualité en Ontario qui favorise le développement social, langagier et cognitif des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- *réévaluer les exigences scolaires des conseillers de programme à l'avenir afin de tenir compte de leur niveau de scolarité et d'expérience en garderie;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que seulement la moitié des conseillers de programme dans les trois régions visitées étaient titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance.

Le Ministère nous a dit qu'il avait réévalué les exigences scolaires pour les conseillers de programme et qu'il avait confiance dans les méthodes qu'il applique pour évaluer le niveau scolaire et l'expérience des conseillers. Par conséquent, il n'a pas modifié ces exigences depuis notre audit. Le Ministère ne documentait pas ses évaluations, de sorte que nous ne disposions d'aucun document à examiner. Nous persistons à croire qu'il serait bénéfique que les conseillers de programme soient titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance.

- *voir à ce que les conseillers de programme reçoivent la formation et les soutiens opérationnels nécessaires pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement des responsabilités de leur poste;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici février 2017.

Détails

En ce qui concerne la formation, comme nous l'avons mentionné à la recommandation 4, le

Ministère a offert aux conseillers de programme plusieurs séances de formation officielle sur les politiques de programme et les exigences législatives, dont l'évaluation de la conformité aux exigences concernant les énoncés de programme, les mesures d'exécution de la loi, et les exigences relatives aux inspections axées sur le risque des exploitants. Le Ministère prévoyait élaborer une stratégie de formation pour les conseillers de programme et les gestionnaires régionaux nouveaux et existants d'ici février 2017.

En ce qui a trait aux soutiens opérationnels, comme exposé dans les recommandations 4 et 6, le Ministère a mis en place des outils, notamment :

- il a actualisé les listes de contrôle d'inspection qu'utilisent les conseillers de programme pour effectuer les inspections des centres de garde d'enfants ainsi que des agences de services de garde en milieu familial et de leurs fournisseurs de services;
- un processus de questions et de réponses, dans le cadre duquel les conseillers de programme peuvent soumettre des questions au bureau central, qui y répond, puis les transmet au personnel responsable de l'agrément;
- l'exercice de « fiabilité interévaluateurs ».

En outre, le Ministère a mis au point un outil de suivi pour aider les exploitants et les conseillers de programme à vérifier et à maintenir la conformité aux nouvelles exigences législatives concernant la vérification des dossiers de police.

- *évaluer la charge de travail des conseillers de programme pour leur accorder suffisamment de temps pour effectuer des inspections approfondies.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Bien que le nombre moyen de dossiers par conseiller de programme soit passé de 87 en mars 2014 à 101 en juin 2016, le Ministère a pris un certain nombre de mesures après notre audit de 2014 afin de s'assurer que les conseillers disposent de suffisamment de temps pour effectuer des inspections, notamment les suivantes :

- l'établissement, à l'automne 2014, d'une Unité de l'application des mesures législatives chargée de tous les suivis dans le secteur des services de garde non agréés ainsi que de l'application des mesures d'exécution prévues par la nouvelle Loi (auparavant, ces responsabilités étaient assumées par les conseillers de programme);
- l'embauche d'employés temporaires et permanents depuis juillet 2014 pour aider les conseillers de programme à s'acquitter de leur charge de travail, et le recrutement d'un nouveau cadre supérieur en mars 2016, qui a notamment pour tâche de mettre en oeuvre des stratégies en vue de gérer la charge de travail des conseillers.

En outre, le Ministère nous a dit que les gestionnaires régionaux utilisent dorénavant plusieurs approches distinctes pour gérer efficacement la charge de travail des conseillers de programme et accroître encore plus le temps dont disposent ceux-ci pour effectuer des inspections. Ces approches comprennent les suivantes :

- demander au personnel de préparer des plans de travail mensuels;
- demander aux conseillers de programme d'établir différentes dates d'expiration pour les permis afin de réduire le nombre de renouvellements devant être effectués au même moment;
- inciter les conseillers de programme à planifier la durée de leur visite en fonction du risque associé à un titulaire de permis, de manière à prévoir des visites plus longues pour les nouveaux titulaires que pour ceux ayant de bons antécédents de conformité.

Les gestionnaires régionaux sont également en mesure de générer des rapports à partir du Système de gestion des permis des services de garde d'enfants pour les aider à gérer la charge de travail. Par exemple, les gestionnaires peuvent utiliser un rapport qui présente l'état de la situation

concernant chaque titulaire de permis pour voir quelles sont les étapes du processus où il existe des retards, et ainsi envisager des stratégies pour que les demandes de renouvellement continuent d'aller de l'avant.

VÉRIFICATION DES ANTÉCÉDENTS CRIMINELS

Recommandation 8

Pour faire en sorte que les exploitants de garderie offrent un environnement sécuritaire et sain qui favorise le développement social, affectif et intellectuel des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- *revoir sa politique sur la vérification des antécédents criminels pour déterminer s'il y a lieu de l'actualiser, les personnes à assujettir à la politique et la pertinence des exemptions;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis notre audit de 2014, le Ministère a examiné sa politique sur la vérification des antécédents criminels et a renforcé les exigences.

Les nouvelles mesures législatives qui sont entrées en vigueur le 31 août 2015 exigent une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables (auparavant, seule une vérification des antécédents criminels était requise). Plus précisément, le titulaire d'un permis pour exploiter un centre de garde d'enfants est tenu d'obtenir une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables de tous les employés, bénévoles et étudiants qui travaillent pour lui, qu'ils interagissent ou non avec des enfants. L'exigence s'applique notamment aux cuisiniers, aux chauffeurs et au personnel d'entretien. Les agences de services de garde en milieu familial doivent aussi obtenir une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables de leurs employés, des fournisseurs de services de garde qu'elles supervisent et de toute personne qui réside habituellement dans l'établissement ainsi que de toute personne qui fréquente régulièrement les lieux.

En outre, le Ministère exige dorénavant que la vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables soit mise à jour tous les cinq ans. Par ailleurs, chaque année entre les vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, une déclaration relative à l'existence d'infractions faisant état de toutes les condamnations criminelles doit être soumise.

Dans notre rapport de 2014, nous avions mentionné que les demandeurs pouvaient être exemptés de l'obligation de soumettre une vérification des antécédents criminels si les trois conditions suivantes étaient remplies : la garderie est constituée en société et les membres de son conseil d'administration n'ont pas de contact direct avec les enfants; le demandeur est titulaire d'un permis octroyé par le Ministère ou exécute un autre programme dans la collectivité; le demandeur a une expertise confirmée en prestation de services dans la collectivité. Le Ministère a éliminé ces exemptions après notre audit.

- *confirmer que les vérifications des antécédents criminels ont été versées au dossier de tous les nouveaux exploitants et vérifier que les membres du conseil d'administration et les autres membres du personnel qui n'ont pas obtenu de vérification de leurs antécédents criminels n'ont pas de contact direct avec les enfants;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de décembre 2016.

Détails

Le Ministère nous a dit qu'un nouveau demandeur n'obtiendrait pas de permis avant que la vérification exigée des dossiers de police lui soit soumise et que le conseiller de programme ait examiné et approuvé les documents. En outre, les vérifications sont conservées dans le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants et peuvent, au besoin, être consultées par les gestionnaires régionaux aux fins d'examen.

En vertu des nouvelles mesures législatives mises en oeuvre le 31 août 2015, le Ministère exige que les membres du personnel des services de garde soumettent une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, qu'ils aient ou non des contacts directs avec les enfants. Dans le cas où le nouveau demandeur est constitué en société, la politique ministérielle requiert dorénavant que tous les membres du conseil d'administration soumettent soit une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables s'ils ont des contacts directs avec les enfants, soit une vérification des antécédents criminels s'ils n'ont pas de tels contacts avec les enfants. Au moment de notre audit de 2014, seuls les membres du conseil d'administration ayant des contacts directs avec les enfants étaient tenus de soumettre une vérification des antécédents criminels uniquement. Au moment de notre suivi, le Ministère avait aussi élaboré une directive provisoire sur les mesures que les conseillers de programme doivent prendre lorsque les demandeurs n'ont pas soumis ou achevé une vérification adéquate des dossiers de police, qui englobe une vérification des antécédents criminels et une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables. Le Ministère prévoit mettre en oeuvre cette directive d'ici décembre 2016.

- *exiger une mise à jour périodique des vérifications des antécédents criminels des exploitants et du personnel de garderie;*

  État : Pleinement mise en oeuvre pour le personnel des services de garde. Peu ou pas de progrès pour les exploitants de services de garde.

Détails

Au 31 août 2015, le Ministère exigeait que les exploitants de services de garde obtiennent des membres de leur personnel une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables tous les cinq ans, ainsi qu'une déclaration relative à l'existence d'infractions chaque année civile, sauf celle où ils ont soumis une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables.

Lorsqu'ils présentent une demande pour un nouveau permis, les exploitants de services de garde sont tenus de soumettre une vérification des antécédents criminels ou une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables s'ils interagissent avec les enfants. Le Ministère nous a informés qu'il exigerait des titulaires de licence qu'ils voient à la mise à jour périodique des vérifications des antécédents criminels ou de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, et qu'il poursuivait le travail pour déterminer les modalités de mise en oeuvre.

- *exiger des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables en plus des vérifications des antécédents criminels.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au 31 août 2015, le Ministère exigeait que les exploitants de services de garde obtiennent des membres de leur personnel une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables. En outre, les exploitants de services de garde qui interagissent avec les enfants sont dorénavant tenus de soumettre une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables au Ministère.

INCIDENTS GRAVES

Recommandation 9

Pour contribuer à réduire le risque pour la santé et la sécurité des enfants dans les garderies et pour régler, déclarer et analyser les incidents graves de façon appropriée, le ministère de l'Éducation doit :

- *élaborer des lignes directrices sur l'enquête et le suivi d'un incident grave;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En mars 2015, le Ministère a amélioré le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants en y incluant des champs que les conseillers de programme peuvent remplir pour documenter

les mesures de suivi qu'ils ont prises à l'égard d'incidents graves.

Les conseillers de programme sont dorénavant tenus de documenter les méthodes employées pour faire le suivi des incidents graves (par exemple, des visites sur place ou des communications par courriel ou téléphone), la date à laquelle le suivi a été effectué, le nom et le poste des personnes à qui ils ont parlé, ainsi que tous les détails additionnels pertinents relatifs au suivi.

Par ailleurs, en octobre 2016, le Ministère a émis une directive sur les incidents graves qui contient des lignes directrices concernant les enquêtes et les mesures de suivi liées aux incidents graves.

- *définir une procédure pour informer le personnel de garderie des politiques sur les incidents graves, y compris la façon de reconnaître, de régler, de documenter et de déclarer ces incidents;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, nous avions relevé un certain nombre d'incidents qui ne correspondaient pas à la définition législative et ministérielle d'« incident grave », mais qui avaient été signalés comme tels au Ministère (par exemple, un enfant qui avait subi des blessures mineures). Nous avions relevé d'autres incidents qui correspondaient à la définition d'« incident grave » et qui n'avaient pas été signalés au Ministère.

La nouvelle directive sur les incidents graves fournit une orientation sur ce qui constitue un incident grave devant être signalé et sur ce qui ne constitue pas un tel incident.

Depuis le 29 août 2016, les nouvelles mesures législatives exigent que les exploitants de services de garde examinent tous les ans leurs politiques sur les incidents graves avec tous les membres du personnel et toutes les autres personnes concernées (comme les bénévoles, les fournisseurs de services de garde en milieu familial et les résidents d'un établissement de garde en milieu familial). Ces personnes sont également tenues de signer un document indiquant la date à laquelle ils ont examiné la politique et avec qui ils l'ont fait. En août 2016, le Ministère a modifié ses listes de contrôle relatives aux inspections pour exiger que les conseillers de programme examinent ces documents.

- *prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des exploitants qui dérogent aux exigences législatives en matière de déclaration, y compris ceux qui ne signalent pas les incidents graves dans la forme prescrite;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 1er janvier 2017.

Détails

À compter du 1er janvier 2017, les nouvelles mesures législatives permettront au Ministère d'imposer une nouvelle pénalité administrative de 2 000 $ aux titulaires de permis qui ne signalent pas les incidents graves au Ministère dans le délai prescrit de 24 heures.

- *envisager d'élaborer des protocoles conjointement avec d'autres autorités d'enquête afin d'échanger l'information;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le 17 février 2015, le Ministère a signé un protocole d'échange d'information avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, qui surveille les sociétés d'aide à l'enfance de la province. Il a aussi signé un protocole, en janvier 2015, avec la Division de la santé publique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et, en août 2016, avec le Bureau du coroner en chef et la Société d'aide à l'enfance de Frontenac, Lennox et Addington. Le Ministère a également rédigé des protocoles de partage d'information avec la Police provinciale de l'Ontario et la Société d'aide à l'enfance de la région de Peel.

- *analyser les incidents graves provoqués par les exploitants afin de cerner les problèmes potentiels causés par ces derniers ou les problèmes systémiques;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En décembre 2014, le Ministère était en mesure de produire des rapports qui contenaient des renseignements détaillés ainsi que des résumés généraux sur tous les incidents graves dans la province. Les conseillers de programme peuvent générer des rapports qui décrivent en détail tous les incidents graves par type d'incident pour chaque exploitant de services de garde dont ils sont responsables.

En outre, le bureau central du Ministère prépare des rapports sommaires sur les incidents graves qui sont communiqués périodiquement aux gestionnaires régionaux afin de déceler tous les problèmes systémiques nécessitant des enquêtes approfondies.

La nouvelle directive sur les incidents graves fournit également au personnel responsable de l'agrément une orientation concernant les attentes relatives à l'examen des incidents graves.

- *envisager d'afficher les incidents graves en ligne où les parents peuvent les consulter facilement.*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a décidé de ne pas mettre en oeuvre cette recommandation. Il nous a dit que l'affichage en ligne des incidents graves nécessiterait des consultations approfondies des intervenants et des avocats, et qu'un tel affichage pourrait ne pas fournir une information fiable aux parents étant donné qu'il n'inclut pas de renseignements sur les mesures de suivi. Le Ministère nous a également dit que cela pourrait inciter les exploitants à ne pas signaler les incidents graves. Nous persistons à croire que les incidents graves doivent être affichés en ligne, car les parents ont le droit d'en être informés afin de prendre des décisions éclairées au sujet de la garde de leurs enfants.

PLAINTES

Recommandation 10

Pour s'assurer que les plaintes font l'objet d'une enquête adéquate et relever les problèmes qui peuvent ne pas être apparents pendant les inspections, le ministère de l'Éducation doit :

- *veiller à ce que les gestionnaires examinent rapidement les plaintes déposées et les résultats d'enquête;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Après notre audit, le Ministère a commencé à faire un suivi des délais de traitement des plaintes. Il nous a dit que dans les cas où les délais de résolution des plaintes étaient jugés trop longs, les gestionnaires régionaux avaient pour instruction de faire enquête et de prendre des mesures pour assurer un examen plus rapide des plaintes.

Durant la période allant d'octobre à décembre 2015, le délai moyen de traitement d'une plainte était de 21,5 jours, de la date de la réception de la plainte à celle de l'achèvement de l'enquête, ce qui comprenait l'examen requis par le gestionnaire régional.

Nous ne disposons pas de données comparatives précises tirées de notre dernier audit, mais nous avons examiné un échantillon de plaintes en 2014 et avons constaté qu'il s'était écoulé en moyenne 150 jours entre le moment où une enquête était achevée et celui où elle était examinée par le gestionnaire régional.

- *confirmer auprès des plaignants que leurs préoccupations ont fait l'objet d'une enquête;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis décembre 2014, lorsqu'un plaignant fournit son adresse courriel, le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants l'avise automatiquement que sa plainte a été reçue. Une fois que le conseiller de programme a mené à terme le suivi

de la plainte et a clos le dossier, le plaignant reçoit un courriel généré par le Système qui l'informe que le Ministère a donné suite à sa préoccupation, et qui fournit un résumé général du résultat de l'enquête effectuée par le conseiller de programme. Dans les cas où le plaignant a fourni un numéro de téléphone seulement, le conseiller de programme doit communiquer avec le plaignant par téléphone pour l'informer du résultat de l'enquête, et documenter l'appel dans le Système de gestion des permis des services de garde d'enfants.

- *examiner et analyser régulièrement la nature des plaintes et utiliser l'information dégagée pour élaborer des procédures, y compris la tenue de visites à l'improviste des garderies afin d'atténuer les risques cernés.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de décembre 2016.

Détails

En décembre 2014, le Ministère a commencé à recueillir des renseignements sur le nombre de plaintes et la nature de celles-ci, comme celles liées aux cas de violence et de négligence envers les enfants et à l'état des immeubles et des locaux dans les établissements de services de garde pour chaque région.

Le bureau central du Ministère prépare des rapports sommaires sur les plaintes, qui comprennent des renseignements sur le nombre de plaintes et la nature de celles-ci et qui sont communiqués aux gestionnaires régionaux en vue de repérer les secteurs pour lesquels des enquêtes et des mesures de suivi supplémentaires peuvent être justifiées.

Il est ressorti de l'examen des données sur les plaintes par le Ministère que deux des plus graves catégories de plaintes étaient liées aux allégations de mauvais traitement et à la surveillance des enfants. Le Ministère nous a informés qu'en raison des tendances en matière de plaintes, le personnel responsable de l'agrément effectuait un suivi de concert avec une société d'aide à l'enfance locale relativement à des allégations de mauvais traitement.

En ce qui concerne une autre région dans laquelle la surveillance des enfants suscitait des préoccupations, le Ministère nous a dit que le gestionnaire régional avait passé en revue la section applicable du manuel d'agrément des centres de garde d'enfants lors d'une réunion des intervenants et de la collectivité afin de hausser la sensibilisation à l'égard des exigences concernant la surveillance des enfants.

Le Ministère a aussi rédigé une directive qui fournit au personnel responsable de l'agrément une orientation sur la manière d'examiner les plaintes visant des établissements de garde d'enfants agréés, qu'il prévoit publier d'ici la fin de décembre 2016.

Ministère des Finances

Section 1.03 Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	**État des mesures recommandées**			
		Pleinement mise en œuvre	**En voie de mise en œuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en œuvre**
Recommandation 1	2	1		1	
Recommandation 2	2	2			
Recommandation 3	6	4	2		
Recommandation 4	5	3	1	1	
Recommandation 5	4	1	1	1	1
Recommandation 6	5	2		3	
Recommandation 7	3			3	
Recommandation 8	5	4		1	
Recommandation 9	1			1	
Total	**33**	**17**	**4**	**11**	**1**
%	**100**	**52**	**12**	**33**	**3**

Contexte

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est un organisme qui relève du ministère des Finances et qui est responsable de la réglementation des régimes de retraite, du secteur de l'assurance, du secteur du courtage immobilier, des credit unions et des caisses populaires, des sociétés de prêt et de fiducie ainsi que des sociétés coopératives (ou co-ops). La CSFO a pour mandat de protéger l'intérêt public et d'accroître la confiance du public à l'égard des secteurs financiers réglementés en Ontario au moyen de processus d'inscription, de délivrance de permis, de surveillance et d'exécution.

La Division des régimes de retraite de la CSFO assure l'application et l'exécution de la *Loi sur les régimes de retraite* (la *Loi*) et des règlements connexes. Conformément à cette loi, tout employeur qui établit un régime de retraite en Ontario doit inscrire ce régime auprès de la CSFO et se conformer aux responsabilités redditionnelles et fiduciaires énoncées dans ladite loi. Pour sa part, la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO est responsable de l'application et de l'exécution des exigences législatives ayant trait au secteur des services financiers.

Un régime de retraite est sous-capitalisé s'il ne dispose pas de fonds suffisants pour verser une pleine pension à ses membres s'il était liquidé immédiatement. Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous observions que le niveau de sous-capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario avait passablement augmenté au cours de la dernière décennie. Au 31 décembre 2013, 92 % des régimes à prestations déterminées étaient sous-capitalisés, comparativement à 74 % au 31 décembre 2005. Le montant total de la sous-capitalisation de ces régimes est passée de 22 milliards de dollars en décembre 2005 à 75 milliards en décembre 2013.

Cela dit, lors de notre suivi, nous avons constaté que la situation financière des régimes s'était améliorée dans l'ensemble depuis notre audit de 2014, la proportion de régimes sous-capitalisés s'établissant à 83 % au 31 décembre 2015, contre 92 % en 2013. De même, le montant total de la sous-capitalisation des régimes était passé de 75 milliards de dollars en 2013 à 63 milliards en 2015.

La CSFO dispose de pouvoirs limités relativement aux administrateurs dont le régime de retraite est largement sous-capitalisé ou qui n'administrent pas leur régime en conformité avec la Loi. Tandis que le pendant fédéral de la CSFO, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), est autorisé par la loi à procéder à la cessation d'un régime, à nommer un administrateur de régime ou à agir comme administrateur, la CSFO peut seulement poursuivre un administrateur (en général la société qui est l'employeur), émettre une ordonnance de conformité ou prendre des mesures après avoir ordonné la liquidation d'un régime. Elle ne peut pas non plus imposer d'amendes pour défaut de produire une déclaration de renseignements dans les délais prescrits.

Dans notre rapport de 2014, nous indiquions en conclusion que la CSFO devait mieux utiliser les pouvoirs que lui confère déjà la Loi pour surveiller les régimes de retraite, et plus particulièrement les régimes sont sous-capitalisés. Voici certaines autres observations importantes concernant la surveillance des régimes de retraite :

- Au cours des quatre années ayant précédé notre audit de 2014, la CSFO avait effectué des examens sur place à l'égard de seulement 11 % des régimes sous-capitalisés figurant sur sa liste de surveillance de la solvabilité. À ce rythme, il faudrait 14 ans pour examiner tous ces régimes. De plus, la CSFO n'a pris que peu de mesures, voire aucune, dans les cas de déclaration tardive.
- Il n'était pas certain que le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) – conçu dans le but de protéger les membres et

les prestataires de régimes à prestations déterminées et à employeur unique en cas d'insolvabilité de l'employeur – soit lui-même viable.

En ce qui a trait à la surveillance exercée par la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie (la Division) à l'égard des services financiers réglementés, voici les constatations importantes que nous avons formulées :

- La CSFO exerçait une surveillance minimale des co-ops, qui recueillent des millions de dollars auprès d'investisseurs chaque année pour des entreprises diverses, comme des initiatives d'énergie renouvelable. La CSFO ne faisait aucune vérification des antécédents judiciaires des principaux membres avant qu'une co-op s'inscrive et commence à mobiliser des fonds.
- En raison des lacunes du système de délivrance de permis en ligne de la CSFO, des agents d'assurance-vie pouvaient être titulaires de permis actifs sans avoir dûment confirmé qu'ils avaient souscrit une assurance-responsabilité civile professionnelle pour protéger leurs clients contre des pertes éventuelles en cas de négligence ou de fraude de l'agent.
- Il y avait d'importants retards dans le traitement, par la Division, de plusieurs plaintes graves, et les mesures d'exécution prises étaient sans grande conséquence.

Dans notre audit de 2014, nous recommandions que la CSFO analyse les raisons particulières de cette augmentation de la proportion de régimes de retraite sous-capitalisés ainsi que le risque financier connexe pour la province, qu'elle évalue le risque de perte financière du Fonds de garantie des prestations de retraite au regard des réclamations éventuelles et dans l'optique de sa continuité, qu'elle veille à ce que son système de délivrance de permis en ligne soit doté de contrôles adéquats pour détecter les agents d'assurances qui ne répondent pas aux exigences minimales et rejeter leur demande de permis, qu'elle examine rapidement les plaintes, et qu'elle étudie les possibilités de transférer davantage de responsabilités aux secteurs des services financiers à des fins d'autoréglementation.

La Commission s'est engagée auprès de nous à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

En mars 2015, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences publiques sur notre audit de 2014 concernant la surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers par la Commission des services financiers de l'Ontario. En juin 2015, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport faisant suite à ces audiences. Le Comité a avalisé nos observations et nos recommandations. Il a formulé 14 recommandations additionnelles, et il a demandé à la CSFO de faire un suivi d'ici la fin de septembre 2015. Les recommandations du Comité et le suivi connexe sont présentés à la **section 3.03** du chapitre 3 du volume 2 de notre Rapport annuel.

Examen du mandat de la CSFO

Vers le début de 2015, le ministre des Finances a constitué un groupe d'experts ayant pour tâche d'examiner les mandats de la CSFO, du Tribunal des services financiers (TSF) et de la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD). Le groupe devait déterminer si, oui ou non :

- le mandat de chaque entité concordait avec les objectifs et les priorités de la province;
- chaque entité s'acquittait de son mandat;
- les fonctions de chaque entité pouvaient être exercées plus efficacement par une autre entité;
- des changements devaient être apportés à la structure de gouvernance existante pour améliorer la responsabilisation et assurer une meilleure harmonisation des mandats.

En avril 2015, le groupe d'experts a publié un document de consultation, et la CSFO a présenté sa réponse en juin 2015. Le groupe a soumis son énoncé de principe préliminaire en novembre 2015, et ses recommandations finales au ministre des Finances le 31 mars 2016. Le Ministère nous a appris que les décisions fondées sur ces recommandations sont prévues à l'automne 2016. Le groupe a formulé 44 recommandations, et il concluait globalement que bon nombre des fonctions de la CSFO et de la SOAD pourraient être exercées plus efficacement par une nouvelle entité – l'Autorité de régulation des services financiers (ARSF). Nous avons examiné le rapport final du groupe, et nous avons constaté que ses observations et ses recommandations concordaient avec notre évaluation des fonctions de la CSFO en 2014. Plus précisément, le groupe d'experts mentionnait que l'ARSF, dans l'éventualité où elle est créée, devrait :

- mener ses enquêtes et prendre des mesures d'exécution de façon plus proactive;
- avoir l'obligation de travailler avec les autres organismes de réglementation afin d'échanger des renseignements sur les mesures disciplinaires et d'application de la loi, de manière à éviter les chevauchements réglementaires et les lacunes;
- être habilitée à imposer des sanctions administratives pécuniaires dans tout secteur qu'elle réglemente;
- structurer le barème de frais d'examen des prospectus des coopératives pour que ces frais soient proportionnels aux coûts d'examen.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été de 2016, la CSFO nous a transmis des renseignements sur l'état des mesures recommandées. Selon ces renseignements, 17 des 33 mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2014* avaient été entièrement mises en oeuvre.

En ce qui touche les régimes de retraite, il s'agit des mesures suivantes :

- analyser les raisons de la hausse de l'insuffisance de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées;
- évaluer le risque de pertes financières du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) par rapport aux réclamations éventuelles et à sa pérennité à titre d'assureur de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique, et utiliser cette information pour recommander d'autres modifications à la Loi sur les régimes de retraite et à son règlement afin d'assurer la durabilité du FGPR;
- demander des modifications à la Loi sur les régimes de retraite pour investir la CSFO de pouvoirs similaires à ceux du Bureau du surintendant des institutions financières (de compétence fédérale), notamment le pouvoir de démettre un administrateur de ses fonctions, de nommer son remplaçant ou d'agir à sa place;
- établir une démarche par étapes afin d'assurer plus tôt la surveillance et la supervision des régimes de retraite ayant des déficits de solvabilité;
- adopter un programme permettant d'évaluer périodiquement la pertinence des hypothèses utilisées dans les rapports d'évaluation actuarielle;
- prendre des mesures de suivi proactives contre les administrateurs de régime qui ne produisent pas les documents prévus par la loi dans les délais prescrits;
- faire en sorte que ses procédures liées à l'examen des régimes tiennent compte de manière appréciable des risques associés aux placements gérés par les administrateurs de régime;

- obtenir l'information nécessaire pour déterminer les régimes qui sont menacés avant que l'employeur n'entame des procédures de faillite;
- établir un programme d'examen pour les régimes à cotisations déterminées afin d'assurer une surveillance efficace et une protection aux participants;
- dégager des moyens et chercher à les mettre en oeuvre pour améliorer les exigences en matière de divulgation annuelle prévue par la loi s'appliquant à l'administrateur d'un régime, de sorte à fournir à l'ensemble des participants de l'information utile sur le rendement et les dépenses de leur régime.

Concernant les services financiers, la CSFO a pleinement mis en oeuvre nos recommandations :

- afficher sur son site Web tous les prospectus de coops ayant été approuvés;
- consulter la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) relativement aux avantages qui pourraient découler du partage ou du transfert de la responsabilité concernant l'examen des prospectus.

Au chapitre de la surveillance des pratiques de l'industrie, la CSFO a pleinement mis en oeuvre les recommandations suivantes :

- prendre rapidement des mesures pour enquêter sur les plaintes et se doter de procédures et de systèmes adéquats pour surveiller les délais de traitement des plaintes et des enquêtes de même que les résultats;
- déterminer les problèmes qui se présentent fréquemment dans le cadre de ses examens, en informer l'industrie et étudier les mesures pouvant être prises pour atténuer ces problèmes;
- établir des systèmes et des procédures permettant d'enquêter sans attendre, et déterminer si les personnes ou entités inscrites et les titulaires de permis ayant fait l'objet de sanctions de la part d'autres organismes sont toujours aptes à être inscrits ou à détenir un permis.

La CSFO a aussi fait des progrès à l'égard de quatre autres mesures que nous avions recommandées. Cela dit, il reste encore beaucoup à faire pour donner suite à nos recommandations ayant trait à des aspects qui nécessitent des modifications législatives, comme la vérification des antécédents judiciaires des membres du conseil d'administration des co-op avant l'inscription de ces dernières. C'est au ministère des Finances (le Ministère) qu'il appartient de prendre de telles décisions stratégiques.

Chaque trimestre, la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) examine l'état des recommandations formulées à la suite de notre audit afin de faire le suivi des progrès réalisés par la CSFO et d'évaluer si les plans d'action de la direction peuvent corroborer l'état de mise en oeuvre des mesures. Se fondant sur son examen le plus récent, qui date d'août 2016, la DVIO a conclu que, dans l'ensemble, la CSFO avait réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations. Nous avons examiné le rapport de la DVIO, et les résultats présentés concordent avec notre évaluation des progrès accomplis par la CSFO jusqu'ici.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Régimes de retraite

Recommandation 1

En raison de la hausse de l'insuffisance de capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario, la Commission des services financiers de l'Ontario doit analyser : les raisons de cette hausse; le potentiel pour les régimes de rétablir la situation par rapport aux prévisions de croissance économique dans la province au cours des prochaines années; et le risque de pertes financières pour la province si la situation ayant trait à la sous-capitalisation ne s'améliore pas au cours des prochaines années.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions constaté que, au 31 décembre 2013, 92 % des

régimes à prestations déterminées étaient sous-capitalisés, la valeur de leurs passifs excédant celle de leurs actifs dans une proportion de 75 milliards de dollars. Il s'agissait d'une augmentation importante par rapport au 31 décembre 2005, où 74 % des régimes étaient sous-capitalisés, avec un déficit total de 22 milliards. Par suite du ralentissement économique de 2008, tous les types de régimes à prestations déterminées ont vu leur sous-capitalisation s'accentuer.

Depuis notre audit de 2014, la CSFO a analysé l'évolution de la situation de capitalisation des régimes de 1992 à 2014 ainsi que les principaux facteurs expliquant les changements survenus. L'analyse a montré que les facteurs clés étaient les taux d'intérêt à long terme, le rendement des investissements et les paiements spéciaux visant à amortir les déficits de capitalisation.

La CSFO nous a fait savoir qu'elle avait cherché à produire des projections relatives à la sous-capitalisation au cours des prochaines années en se fondant sur différents scénarios de croissance économique. Elle a étudié le PIB de la province de 2005 à 2015 et n'a observé aucune corrélation entre la situation de capitalisation des régimes de retraite et la croissance économique.

La Commission doit utiliser cette information pour dégager et recommander des stratégies et des modifications à la loi de sorte à permettre aux répondants et aux participants des régimes de retraite, ainsi qu'aux législateurs et aux contribuables, de mieux comprendre les risques et d'atténuer ces risques.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Depuis notre audit de 2014, la CSFO n'a pas élaboré de stratégie ni envisagé de modifications de la loi pouvant permettre d'atténuer les risques financiers pour les répondants des régimes sous-capitalisés et pour les participants à ces régimes. En juillet 2016, le Ministère a publié un document de consultation sur le cadre de provisionnement de solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées, notamment la manière dont la solvabilité est évaluée et les exigences minimales de provisionnement de solvabilité à établir pour assurer un juste équilibre entre les besoins respectifs des répondants, des participants et des employés retraités. La CSFO nous a déclaré qu'elle allait soumettre au Ministère son analyse des facteurs concourant à la sous-capitalisation des régimes de retraite. Une fois que le Ministère aura reçu les commentaires des parties prenantes en réponse à son document de consultation, il prévoit rédiger les modifications législatives et réglementaires requises. La CSFO attend de recevoir davantage d'information du Ministère.

Recommandation 2

La Commission des services financiers de l'Ontario doit : évaluer le risque de pertes financières du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) par rapport aux réclamations éventuelles et à sa pérennité à titre d'assureur de régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique; et utiliser cette information pour recommander d'autres modifications à la Loi sur les régimes de retraite et à son règlement pour assurer la durabilité du FGPR.

État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

À la suite de notre audit de 2014, nous précisions que le FGPR devait en principe s'autofinancer au moyen des droits d'évaluation annuels perçus auprès de certains régimes de retraite à prestations déterminées. Or, notre audit montrait que le risque financier auquel était exposé le FGPR avait passablement augmenté entre 2008 et 2014. En 2008, le déficit de solvabilité cumulatif de 2 258 régimes de retraite couverts par le FGPR était de 6,6 milliards de dollars. Au 31 mars 2014, ce déficit de solvabilité cumulatif avait augmenté de plus de 400 %, atteignant 28,9 milliards de dollars, et ce, pour seulement 1 894 régimes, soit 19 % de moins qu'en 2008.

Depuis l'audit de 2014, l'analyse, par la CSFO, du risque financier pour le FGPR a révélé la possibilité d'une réclamation importante que le FGPR devrait couvrir. La CSFO n'anticipe pas de réclamation importante au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2017; toutefois, selon ses projections, il existe une certaine probabilité de réclamation importante au cours des exercices se terminant le 31 mars 2018 et le 31 mars 2019. Si l'on exclut cette éventuelle réclamation importante, la CSFO estime que le risque de liquidité pour le FGPR durant cette période est faible dans l'ensemble, et elle se fondera sur cette analyse pour déterminer les moyens d'atténuer le risque de réclamations à couvrir par le FGPR. La CSFO a fait part de son analyse au Ministère en août 2016, et ce dernier nous a indiqué examiner ces résultats et envisager une révision du cadre de capitalisation des régimes à prestations déterminées en Ontario.

Lors de notre audit de 2014, nous avions observé que le FGPR avait l'obligation de payer les réclamations associées aux régimes de retraite insolvables seulement dans les limites de ses propres actifs. De ce fait, depuis 1980, le FGPR avait eu besoin de prêts et de subventions de la province totalisant 855 millions de dollars afin de couvrir toutes les réclamations admissibles. En date du 31 mars 2014, les prêts que le FGPR devait rembourser à la province s'élevaient à 220 millions de dollars. Par ailleurs, au 31 août 2014, on comptait 15 employeurs dont les régimes de retraite couverts par le FGPR enregistraient chacun des déficits de solvabilité supérieurs à 200 millions de dollars. Plusieurs études menées depuis 2008 ont remis en question la viabilité du FGPR et ont recommandé que le gouvernement procède à une évaluation portant sur la pérennité du Fonds.

Depuis notre audit, la CSFO a analysé les modifications à apporter aux lois et aux procédures afin de surveiller l'exposition du FGPR à des réclamations éventuelles et d'assurer la pérennité du Fonds. En août 2016, la CSFO a transmis au Ministère un rapport faisant état de plusieurs améliorations législatives possibles, dont l'autorisation pour le FGPR de recourir à des sources de financement externes afin de combler des besoins de trésorerie à court terme, une exigence faite aux sociétés mères des répondants de régimes insolvables de fournir une aide financière à ces répondants, et l'octroi d'un plus grand pouvoir discrétionnaire au surintendant pour ordonner la liquidation des régimes insolvables susceptibles de déposer des réclamations auprès du FGPR. Le Ministère nous a indiqué qu'il examine les modifications législatives proposées par la CSFO de concert avec les recommandations faisant suite à l'examen du mandat de cette dernière. Le Ministère prévoit prendre des décisions finales concernant le mandat de la CSFO et les éventuelles modifications législatives proposées à l'automne 2016.

Recommandation 3

Pour que le surintendant dispose de pouvoirs, d'autorisations et de renseignements suffisants pour surveiller efficacement l'administration et la solvabilité des régimes de retraite, la Commission des services financiers de l'Ontario doit modifier ses politiques et procédures et, s'il y a lieu, demander des modifications à la Loi sur les régimes de retraite, pour :

- *investir le surintendant de pouvoirs semblables à ceux du Bureau du surintendant des institutions financières (de compétence fédérale), notamment du pouvoir de démettre un administrateur de ses fonctions, de nommer son remplaçant ou d'agir à sa place;*

  État : Pleinement mise en oeuvre

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions constaté que le surintendant ne pouvait pas imposer de mesures disciplinaires à l'endroit des régimes qui sont largement sous-capitalisés ou qui ne sont pas administrés en conformité avec la loi sur les régimes de retraite, sauf poursuivre un administrateur, émettre une ordonnance de conformité ou ordonner la liquidation d'un régime. Même si l'administrateur d'un régime ne s'acquittait pas de ses

obligations, le surintendant ne pouvait nommer un nouvel administrateur, sauf lorsque le régime était liquidé. Pour sa part, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), de compétence fédérale, avait le pouvoir de démettre un administrateur de ses fonctions et de nommer un remplaçant lorsqu'il existait un risque immédiat touchant les prestations des participants.

À la suite de discussions avec la CSFO, le Ministère a affiché en septembre 2016 une description des modifications proposées de la réglementation afférente à la *Loi sur les régimes de retraite* qui conféreraient au surintendant le pouvoir d'agir comme administrateur ou de nommer un administrateur. L'une des modifications proposées consistait à élargir le pouvoir du surintendant de nommer un administrateur de régime lorsque l'employeur fait l'objet d'une mise sous séquestre ou encore d'une procédure en application de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* ou de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Le cas échéant, les modifications législatives seront apportées par le Ministère une fois terminé l'examen du mandat de la Commission, ce qui devrait survenir à l'automne 2016 selon ce que nous a dit le Ministère.

- *établir une démarche par étapes afin d'assurer plus tôt la surveillance et la supervision des régimes de retraite ayant des déficits de solvabilité;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2014, nous avions noté que, contrairement à la CSFO, le BSIF disposait d'un système d'évaluation en cinq stades servant à déterminer le type d'intervention nécessaire à l'égard des régimes de retraite courant un risque d'insolvabilité afin de réduire le plus possible le risque pour les participants.

En juin 2016, la CSFO a achevé la mise en application d'une démarche par étapes pour la surveillance et la supervision de l'ensemble des régimes de retraite. Une cote de risque attribuée à chaque régime sert à déterminer le niveau d'intervention de la part de la CSFO afin de résoudre les problèmes, notamment au chapitre de la solvabilité. La CSFO détermine la cote de risque à partir des renseignements relatifs à chaque régime – risque de capitalisation, investissements, administration, gouvernance, répondant et industrie. Elle est ainsi en mesure de repérer les régimes présentant un risque élevé et d'intervenir plus rapidement. La CSFO a établi que 29 régimes étaient à risque élevé, dont 14 ont rétabli leur conformité à la réglementation, tandis que les 15 autres continuent de faire l'objet d'un examen.

- *accroître le pouvoir du surintendant d'ordonner à un administrateur de régime de fournir un rapport d'évaluation actuarielle, plus particulièrement si le régime a un déficit de solvabilité, et adopter un programme permettant d'évaluer périodiquement la pertinence des hypothèses utilisées dans ces rapports;*

  État : Première mesure recommandée – En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 décembre 2016; seconde mesure recommandée – pleinement mise en oeuvre

Détails

Par suite de notre audit de 2014, nous avions observé que, conformément à la *Loi sur les régimes de retraite*, les administrateurs de régimes à prestations déterminées devaient déposer tous les trois ans un rapport d'évaluation actuarielle si la solvabilité de leur régime n'était pas préoccupante, c'est-à-dire si son ratio de solvabilité était de 0,85 ou plus; la fréquence de ces rapports passait à un an si le ratio de solvabilité du régime était inférieur à ce seuil. La CSFO ne pouvait ordonner une évaluation actuarielle intérimaire d'un régime. La législation fédérale régissant les régimes de retraite exige des rapports d'évaluation actuarielle plus fréquents. On dispose ainsi de renseignements plus exacts et plus actuels sur la capitalisation des régimes de retraite.

Au moment de notre audit de 2014, le gouvernement n'avait pas encore promulgué des modifications de la *Loi sur les régimes de retraite* visant à conférer au surintendant le pouvoir d'ordonner à l'administrateur d'un régime de produire des rapports d'évaluation actuarielle révisés ou additionnels. Lors de notre suivi, le Ministère nous a déclaré qu'il examinait sérieusement la possibilité d'élaborer des dispositions réglementaires permettant de mettre ces modifications en application. Ces dispositions réglementaires sont envisagées de concert avec les recommandations faisant suite à l'examen du mandat de la Commission. Le Ministère s'attend à terminer ces travaux à l'automne 2016.

Lors de notre audit de 2014, nous avions aussi établi que, au cours des cinq années précédentes, la CSFO avait reçu annuellement environ 1 700 rapports d'évaluation actuarielle. Toutefois, depuis l'automne de 2011, elle n'avait procédé à l'étude détaillée que d'un petit échantillon de ces rapports chaque année. La CSFO ne produit pas de rapport externe sur les résultats de ces examens. Par contre, depuis juin 2016, elle intègre l'examen des rapports d'évaluation actuarielle des régimes de retraite dans sa démarche par étapes aux fins de surveillance de ces derniers, et elle a examiné 28 rapports depuis cette date.

La CSFO nous a mentionné qu'elle examine les hypothèses actuarielles relatives aux régimes qu'elle estime être à risque, et qu'elle le fait aussi lors de la préparation et de la publication de son rapport annuel sur la capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées. Dans le contexte de son processus de réception des déclarations de renseignements en ligne, la CSFO continue en outre d'évaluer si les hypothèses utilisées par les régimes de retraite se situent à l'intérieur des paramètres préétablis. Elle a évalué l'adéquation de ces paramètres, et elle les révise lorsque la chose est nécessaire.

- *prendre des mesures de suivi proactives contre les administrateurs de régime qui ne produisent pas les documents prévus par la loi dans les délais prescrits, et obtenir les pouvoirs nécessaires pour imposer des sanctions aux retardataires.*

État : Première mesure recommandée – pleinement mise en oeuvre; seconde mesure recommandée – En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 décembre 2016.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que, en date de mai 2014, il y avait plus de 1 300 administrateurs de régimes qui avaient omis de déposer un ou plusieurs documents obligatoires et dont le retard était de plus d'un an. La CSFO avait pris des mesures à l'encontre de seulement 176 de ces régimes, soit l'envoi d'une lettre à leurs administrateurs.

Vers le début de 2015, la CSFO a commencé à exercer une surveillance hebdomadaire afin de vérifier si les documents obligatoires étaient déposés dans les délais, et elle a amélioré son processus de suivi auprès des administrateurs de régimes dont les documents étaient en retard. La CSFO envoie désormais une deuxième lettre de rappel, et elle s'efforce d'appeler les administrateurs qui n'ont pas répondu à sa première lettre d'avertissement dans les 45 jours. Si l'administrateur n'a toujours pas déposé les documents obligatoires après deux tentatives d'appel, la CSFO a recours à une approche fondée sur le risque afin d'identifier cet administrateur et de communiquer avec lui en guise de dernière tentative pour l'amener à se conformer à ses obligations. Si tout cela échoue, la CSFO entame des poursuites judiciaires contre l'administrateur en application de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Lors de notre audit de 2014, nous avions aussi indiqué que la CSFO avait le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires dans le secteur hypothécaire et dans celui des assurances, mais qu'elle ne pouvait le faire dans le secteur des régimes de retraite, bien qu'elle ait recommandé l'apport de modifications législatives en ce sens au Ministère en 2010.

En juin 2015, la CSFO a présenté au Ministère un rapport où l'on proposait de recourir à des sanctions à titre d'outils réglementaires en cas de dépôt tardif de documents et d'autres infractions à la *Loi sur les régimes de retraite*. Ce rapport contenait aussi les modifications législatives requises pour qu'il soit possible d'imposer de telles sanctions. On y proposait d'établir des sanctions fixes pour les infractions comme l'omission de déposer des documents ou les dépôts tardifs, et des sanctions variables pour toutes les autres infractions. Le Ministère nous a fait savoir qu'il étudiait le rapport de la CSFO conjointement avec les résultats de l'examen du mandat de cette dernière, notamment la recommandation de transférer à l'autorité de régulation des services financiers le pouvoir d'imposer des sanctions. Le Ministère prévoit prendre des décisions à la lumière des recommandations faisant suite à l'examen du mandat de la Commission à l'automne 2016.

Recommandation 4

Pour que les examens des régimes de retraite effectués par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) offrent un niveau d'assurance adéquat que les administrateurs de régime se conforment aux exigences de la loi, la CSFO doit :

- *effectuer plus d'examens des régimes et choisir les régimes devant faire l'objet d'un examen en fonction des risques pour les participants;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.

Détails

Lors de notre audit de 2014, nous observions que la CSFO avait effectué 50 examens de régimes de retraite par année au cours des trois exercices précédents. Selon nos calculs, à ce rythme, il lui faudrait plus de 100 ans pour examiner les quelque 7 300 régimes qu'elle réglementait, et environ 14 ans si elle se limitait à examiner les régimes figurant sur sa liste de surveillance de la solvabilité.

Au moment de notre suivi, la CSFO avait réalisé certains progrès en vue de donner suite à notre recommandation. En 2015-2016, elle avait examiné 55 régimes, et elle prévoyait en examiner un plus grand nombre encore en 2016-2017. Toujours lors de notre audit de 2014, nous avions noté que les régimes faisant l'objet d'un examen étaient sélectionnés principalement en raison d'un bilan d'investissement préoccupant ou du dépôt tardif de documents. Dorénavant, la CSFO tient compte des résultats de son processus de surveillance par étapes à l'égard des régimes de retraite aux fins de déterminer quels régimes examiner. En septembre 2015, la CSFO a retenu les services d'un fournisseur afin de disposer de données mensuelles sur l'incapacité éventuelle des répondants à assurer le respect des obligations découlant de leur régime. La CSFO nous a dit qu'elle évaluait la manière dont cette information pourrait être prise en compte lors de la sélection des régimes à examiner.

- *faire en sorte que ses procédures liées à l'examen des régimes tiennent compte de manière appréciable des risques associés aux placements gérés par les administrateurs de régime;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé que les administrateurs de régimes fournissaient seulement un sommaire des investissements de leur régime à la CSFO, et non une liste détaillée. De même, les états financiers déposés par les administrateurs ne contenaient que des renseignements partiels. Faute de données plus détaillées, la CSFO ne pourrait vérifier que les régimes se conformaient aux règles relatives aux investissements, à moins de mener des examens sur place. Et, même lorsque la CSFO effectuait de tels examens, ceux-ci portaient d'abord sur les politiques des régimes, et la Commission ne sélectionnait pas un échantillon d'investissements pour en vérifier la conformité aux lois fédérales.

Postérieurement à notre audit, la CSFO a élargi la portée de ses procédures d'examen à la fois pour

les régimes à prestations déterminées et pour ceux à cotisations déterminées. Ces procédures élargies consistent notamment à vérifier que les dépenses du régime sont raisonnables, compte tenu de sa taille globale, et que les catégories d'actifs pouvant faire l'objet d'investissements par les membres sont clairement définies, et à vérifier aussi quelles sont les options de placement par défaut pour les membres si ceux-ci ne choisissent pas eux-mêmes leurs placements. Ces procédures additionnelles permettent à la CSFO de déterminer si les actifs des régimes sont investis conformément aux règles fédérales en la matière et si les participants reçoivent des renseignements appropriés sur les risques associés à leurs placements. Les procédures ainsi élargies ont été suivies par la CSFO dans le cadre de l'examen de 55 régimes en 2015-2016.

- *fournir aux auditeurs des états financiers des régimes de retraite des lignes directrices qui définissent les attentes minimales en ce qui a trait à la conformité aux principales exigences de la Loi sur les régimes de retraite dans le cadre des audits;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En 2014, nous avions constaté que la CSFO ne fournissait aucune orientation aux auditeurs des états financiers des régimes de retraite afin que ces derniers puissent s'assurer que les administrateurs se conformaient aux principales exigences de la *Loi sur les régimes de retraite*. Cela consiste notamment à déterminer si l'administrateur a fait preuve de diligence raisonnable dans le cadre de l'administration du régime, si ses honoraires et ses dépenses sont raisonnables, et si les actifs du régime ont été investis de manière prudente et conforme aux règles fédérales sur les placements. Nous avions noté que, si les auditeurs exécutaient ces tâches, la CSFO serait en mesure d'affecter ses ressources limitées à l'examen d'autres aspects des régimes de retraite présentant des risques.

La CSFO a fait peu de progrès relativement à cette recommandation. Lors de notre suivi, elle a indiqué qu'elle ne prévoyait pas fournir de lignes directrices additionnelles aux auditeurs avant, au plus tôt, 2017.

- *obtenir l'information nécessaire pour déterminer les régimes qui sont menacés avant que l'employeur n'entame des procédures de faillite;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avions constaté lors de notre audit de 2014 que, dans la majorité des cas de liquidations ordonnées par la CSFO, la cause en était la faillite de l'employeur. Pour être en mesure de savoir quels employeurs éprouvaient des difficultés financières, la CSFO devait avoir accès aux dossiers et aux états financiers de l'employeur. Cependant, la *Loi sur les régimes de retraite* n'accorde que des pouvoirs limités concernant l'accès à ces documents.

En octobre 2015, la CSFO a embauché un fournisseur afin de recueillir des renseignements sur le risque de solvabilité des répondants des régimes. Au cours de notre suivi, la CSFO a déclaré qu'elle se penchait sur la meilleure façon d'utiliser les renseignements communiqués par le fournisseur pour pouvoir prédire de façon fiable l'insolvabilité éventuelle d'un répondant, et pour prendre en compte cette information dans le processus de sélection des régimes à examiner. La CSFO a aussi indiqué que la *Loi sur les régimes de retraite* ne l'autorisait pas à exiger des employeurs qu'ils déposent leurs états financiers.

- *établir un programme d'examen pour les régimes à cotisations déterminées afin d'assurer une surveillance efficace et une protection aux participants.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au cours de notre audit de 2014, nous avions remarqué que la CSFO n'exerçait qu'une très faible

surveillance des régimes de retraite à cotisations déterminées pour s'assurer qu'ils étaient administrés en conformité avec la *Loi sur les régimes de retraite* et dans l'intérêt des participants. Nous avions aussi noté que, lors des 14 examens de régimes à cotisations déterminées effectuées par la CSFO au cours des 3 exercices précédents, cette dernière n'avait pas évalué en détail les investissements ni n'avait déterminé si les actifs étaient investis conformément aux options choisies par les participants.

Depuis cet audit, la CSFO a élargi la portée de ses procédures d'examen des régimes à cotisations déterminées. En 2015-2016, elle a examiné 15 régimes de ce type. Au total, trois de ces régimes comptaient sur des fournisseurs de services qui administraient les opérations des régimes, et la CSFO a vérifié que les cotisations des participants étaient investies conformément aux options choisies par ces derniers, et que les honoraires et les dépenses demandés étaient raisonnables et communiqués aux participants. Pour ce qui est des 12 autres régimes, la CSFO a découvert des lacunes, par exemple des politiques et procédures désuètes, et des états des prestations inadéquats. La CSFO nous a indiqué que de telles constatations sont courantes et récurrentes, de sorte qu'elle examinerait 16 régimes à cotisations déterminées en 2016-2017.

Recommandation 5

Pour que de l'information détaillée sur leurs régimes de retraite soit communiquée aux participants, ainsi que de l'information sur le rendement de la surveillance réglementaire exercée par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), la CSFO doit :

- *dégager des moyens et chercher à les mettre en oeuvre pour améliorer les exigences en matière de divulgation annuelle prévue par la loi s'appliquant à l'administrateur d'un régime, de sorte à fournir à l'ensemble des participants de l'information utile sur le rendement et les dépenses de leur régime, et à leur permettre de comparer le rendement de leur régime par rapport aux autres régimes semblables et aux données de référence pertinentes;*

  État : Première mesure recommandée – pleinement mise en oeuvre; seconde mesure recommandée – peu ou pas de progrès.

Détails

En juin 2016, la CSFO a mené à terme un examen des exigences de divulgation annuelle prévues par la loi dans d'autres provinces, territoires et pays, y compris les États-Unis et le Royaume-Uni. Elle a ensuite préparé un rapport où elle recommandait des améliorations pouvant être apportées aux exigences en vigueur, rapport qui a été présenté au Ministère en octobre 2016. Parmi les renseignements additionnels dont on recommandait ainsi la divulgation, il y avait le nom et les coordonnées des administrateurs des régimes, et la date à compter de laquelle les participants aux régimes pouvaient prendre leur retraite. En raison de la complexité des dépenses des régimes et de l'incidence que cela peut avoir sur les participants, on recommandait dans le rapport de tenir des consultations publiques afin de définir des méthodes de reddition de comptes normalisées.

La CSFO nous a fait savoir qu'il serait sans doute peu pratique pour elle de recommander que les administrateurs soient tenus d'évaluer le rendement de leur régime par rapport à d'autres régimes, parce qu'il n'est pas obligatoire de rendre publique l'information sur les résultats du rendement ainsi que les politiques et stratégies sousjacentes de placement, laquelle rendrait la comparaison significative; néanmoins, certains administrateurs de régime évaluent effectivement le rendement de leur régime par rapport à celui de régimes autres lorsque sont publiés les résultats de ces régimes.

- *réévaluer ses rapports publics annuels sur les régimes de retraite en Ontario afin de fournir plus de renseignements utiles pour évaluer dans quelle mesure la CSFO protège les intérêts des participants aux régimes de retraite et déter-*

miner si leur régime offre un bon rendement et est bien administré en le comparant à d'autres régimes et aux données de référence.
État : Première mesure recommandée – En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017; seconde mesure recommandée – ne sera pas mise en oeuvre.

Réponse de la vérificatrice générale : Nous demeurons convaincus que des comparaisons entre régimes sont importantes pour que les participants puissent constater le rendement de leur régime par rapport à d'autres.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions constaté que, même si la CSFO publiait des données annuelles sur la taille et le nombre des régimes de retraite en Ontario ainsi que sur la solvabilité générale des régimes à prestations déterminées, elle ne fournissait pas de renseignements détaillés sur les régimes pris individuellement. Or, en l'absence de tels renseignements, les participants ne pouvaient évaluer le rendement de leur régime comparativement à d'autres régimes ni l'efficacité avec laquelle la CSFO protégeait leurs intérêts. À titre de comparaison, les pendants de la CSFO en Australie et au Royaume-Uni publient ces renseignements.

En octobre 2015, la CSFO a commencé à publier en ligne des rapports trimestriels qui présentent des données sur la solvabilité d'ensemble des régimes à prestations déterminées. Lors de notre suivi, la CSFO a indiqué qu'elle se penchait sur la question de savoir quels renseignements additionnels elle pourrait publier sur les régimes de retraite et qui pourraient être utiles aux participants. Elle prévoyait terminer cet examen d'ici la fin de mars 2017. La CSFO a aussi déclaré qu'elle ne prévoyait pas publier de renseignements sur des régimes pris individuellement, par souci de confidentialité. Les participants peuvent comparer le rendement de leur régime à celui des autres régimes à l'échelle de l'Ontario à partir des renseignements qui sont déjà rendus publics.

Services financiers

Recommandation 6

Pour protéger adéquatement les membres et les investisseurs des co-ops, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit chercher à obtenir les pouvoirs nécessaires en vertu de la Loi sur les sociétés coopératives *pour lui permettre :*

- *de soumettre tous les membres de conseil à une vérification des antécédents judiciaires avant l'inscription de la co-op et l'émission d'un prospectus;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous observions que la CSFO n'exigeait pas de vérification des antécédents judiciaires des membres du conseil d'administration ou des agents des nouvelles co-ops, ni de vérification de ce genre avant l'émission d'un prospectus par les co-ops.

En décembre 2015, la CSFO a soumis au Ministère un projet de modification de la *Loi sur les sociétés coopératives*; ce projet de modification comportait une disposition qui, selon la CSFO, l'autoriserait à effectuer de telles vérifications des antécédents judiciaires. La CSFO nous a indiqué que, aux termes de cette disposition, elle procéderait à des vérifications standard des antécédents judiciaires des personnes constituant une coopérative et que, si des infractions avaient été commises par le passé, elle fonderait son évaluation sur les faits propres à chaque cas.

Il y a eu peu de progrès depuis en ce qui touche cette recommandation. Le Ministère examine encore les recommandations de la CSFO et la nécessité ou non de procéder à des modifications législatives.

- *d'afficher la liste de tous les prospectus approuvés sur le site Web de la CSFO;*
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2014, nous avions constaté que la CSFO n'avait pas affecté de ressources pour vérifier que les co-ops présentaient aux investisseurs potentiels seulement les prospectus approuvés (étayés d'un reçu), par exemple, en affichant sur leur site Web la liste des prospectus approuvés afin que le public ait accès à cette information.

En mai 2016, la CSFO a émis un bulletin pour informer les co-ops que des renseignements de base sur les prospectus des co-ops approuvés par la Commission après le 1er juillet 2016 seraient affichés sur son site Web. La CSFO a commencé à afficher les renseignements en question ce mois-ci, mais elle nous a dit qu'elle ne prévoyait pas afficher de données historiques se rapportant aux prospectus approuvés avant le 1er juillet 2016.

- *d'effectuer une surveillance continue des co-ops;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avions remarqué lors de notre audit de 2014 que la CSFO n'exerçait pas une surveillance continue des co-ops afin de s'assurer que les fonds étaient investis dans les projets exposés dans les prospectus, et qu'elle n'effectuait pas non plus d'examens continus pour vérifier que les co-ops se conformaient aux exigences de la *Loi sur les sociétés coopératives*, notamment en ce qui concerne l'approbation des prospectus par la CSFO.

La CSFO a déclaré que des modifications législatives seraient nécessaires pour qu'elle soit autorisée à exercer une surveillance continue des co-ops, et qu'elle avait soumis au Ministère en décembre 2015 des modifications législatives qu'elle recommandait d'apporter. Le Ministère nous a fait savoir qu'il examine les recommandations de la CSFO et qu'il s'efforce de déterminer si des modifications doivent être apportées à la *Loi sur les sociétés coopératives*, mais sans dire quand il prendrait sa décision. La CSFO a indiqué qu'elle allait continuer de se concentrer sur la vérification des renseignements des co-ops durant la période d'inscription initiale.

- *d'imputer aux co-ops des frais qui sont proportionnels aux coûts engagés par la CSFO pour l'examen des prospectus.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions constaté que les frais que la CSFO était autorisée à exiger pour l'examen des prospectus des co-ops n'étaient pas proportionnels à la somme de travail que devait effectuer la Commission. Nous indiquions également que la CSFO recevait annuellement 500 000 $ du gouvernement au titre des coûts de ses activités dans le secteur des co-ops.

La CSFO nous a déclaré qu'il aurait été inapproprié de donner suite à cette recommandation durant l'examen de son mandat, étant donné la recommandation de transférer la surveillance des co-ops à un nouvel organisme de réglementation, l'Autorité de régulation des services financiers, que l'on propose de créer. Concernant notre suivi, la CSFO prévoyait amorcer l'analyse de ses coûts reliés au secteur des co-ops et recommander de possibles modifications de ses frais au Ministère en 2017, sous réserve de toute annonce par le gouvernement à propos de l'examen du mandat de la Commission.

De plus, la CSFO doit consulter la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) relativement aux avantages qui pourraient découler du partage ou du transfert de la responsabilité concernant l'examen des prospectus.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avions indiqué lors de notre audit de 2014 que l'examen des prospectus par la CSFO était très similaire à l'examen des prospectus par la Commission des valeurs mobilières, si ce n'était les protections additionnelles dont jouissaient les investisseurs en vertu de la Loi sur les valeurs mobilières. Nous remarquions que la Commission des valeurs mobilières avait le savoir-faire, l'expérience et la capacité nécessaires pour examiner des prospectus

reliés à des appels publics, tandis que la CSFO avait dû développer son savoir-faire pour examiner les prospectus des co-ops parce que ces examens sont différents de ceux s'appliquant à d'autres secteurs.

Des représentants de la CSFO et de la Commission des valeurs mobilières se sont rencontrés en novembre 2015 et en février 2016 pour tenir des discussions préliminaires sur la manière de procéder à un éventuel transfert de responsabilités. La CSFO a aussi mentionné que la Commission des valeurs mobilières avait offert de l'aider à examiner des prospectus complexes, et que cette offre tenait toujours. Toutefois, les discussions sur le sujet ont été interrompues jusqu'à ce que le Ministère prenne des décisions touchant les recommandations formulées à la suite de l'examen du mandat de la CSFO. Le Ministère nous a indiqué qu'il prévoit prendre ces décisions à l'automne 2016.

Recommandation 7

Pour que le système de délivrance de permis et les procédures connexes soient efficaces et pour faire en sorte que des permis ne soient délivrés qu'aux agents qui sont aptes, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit :

- *veiller à ce que son système de délivrance de permis en ligne soit doté de contrôles adéquats pour détecter les agents qui ne répondent pas aux exigences minimales et rejeter leurs demandes de permis;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions remarqué que le système de délivrance de permis pour les agents d'assurances était assorti de contrôles qui présentaient des faiblesses. Les agents d'assurance-vie pour lesquels l'information dans la base de données concernant l'assurance-responsabilité civile professionnelle était inexistante ou incomplète, ou dont les polices étaient expirées, étaient néanmoins encore en mesure de renouveler leurs permis ou d'obtenir un premier permis. Pourtant, la Loi sur les assurances porte que tous les agents d'assurance-vie doivent souscrire une assurance-responsabilité civile professionnelle.

Depuis notre audit, la CSFO a incorporé certains nouveaux contrôles à son système de délivrance de permis pour les agents d'assurances. Entre autres, on a supprimé les champs de texte en format libre pour identifier les assureurs, et le système envoie maintenant de façon automatique un courriel de rappel aux agents pour leur signaler que leur assurance est sur le point d'expirer. La CSFO procédait à une évaluation afin de déterminer si ces contrôles et certaines autres améliorations des processus avaient permis d'accroître l'exactitude de l'information sur l'assurance-responsabilité civile professionnelle dans sa base de données. Cette évaluation devrait être achevée au cours de 2017, et la CSFO a fait savoir qu'elle déciderait à ce moment si d'autres contrôles sont nécessaires. Bien que l'ajout de contrôles soit un pas dans la bonne direction, la CSFO a fait peu de progrès dans l'ensemble pour donner suite à notre recommandation, car le système ne vérifie toujours pas de façon automatique si l'information relative à l'assurance-responsabilité civile professionnelle est valide au moment où elle est entrée par les agents, ce qui permet à des agents d'obtenir un permis sans avoir rempli les exigences minimales.

- *conclure des ententes avec les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle pour qu'ils informent sans attendre la CSFO lorsque des agents ne sont pas assurés et qu'ils lui fournissent de l'information sur les réclamations faites par des consommateurs contre des agents;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avions remarqué lors de notre audit de 2014 que la CSFO se fiait aux fournisseurs d'assurances pour l'informer de l'expiration ou de l'annulation de l'assurance-responsabilité civile professionnelle

des agents d'assurance. Or, les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle n'étaient pas tenus de fournir cette information à la CSFO, et seulement quelques-uns des 150 fournisseurs le faisaient volontairement. Nous avions également constaté lors de tests portant sur des plaintes que plusieurs agents avaient poursuivi leurs activités pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans avant que l'on détecte qu'ils n'avaient pas d'assurance-responsabilité civile professionnelle. En outre, la CSFO ne recueillait pas de renseignements pour faire le suivi du nombre de réclamations déposées par des clients contre des agents et pour déterminer le nombre de ces réclamations qui étaient fondées.

En 2016, la CSFO a évalué s'il était réalisable d'obtenir des renseignements sur les réclamations contre les agents d'assurances à partir des données recueillies par l'Agence statistique d'assurance générale et par le Bureau d'assurance du Canada à des fins de protection des consommateurs. Elle a toutefois conclu qu'il n'était pas possible, à partir des données sectorielles disponibles, de disposer de renseignements détaillés sur les réclamations contre les agents d'assurance-vie en raison d'erreurs ou d'omissions. La CSFO a pris l'engagement de travailler en collaboration avec des parties prenantes du secteur de l'assurance afin de recueillir des données additionnelles en 2016-2017, mais sans indiquer si elle allait conclure des accords avec les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle.

- *faire enquête sur tous les agents qui ne répondent pas aux normes minimales, notamment en ce qui concerne l'assurance-responsabilité civile professionnelle.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2014, nous avions constaté que la CSFO renouvelait les permis de nombreux agents sans vérifier leur demande, même lorsqu'ils avaient déjà fait faillite, avaient été condamnés au criminel ou n'avaient pas d'assurance valide. En date d'août 2014, la base de données ne contenait aucune information, ou seulement des données partielles, sur l'assurance dans le cas de près du quart des agents d'assurance-vie actifs.

Lors de notre suivi, la CSFO a dit que, en raison de ses ressources limitées, elle n'était pas encore en mesure de faire enquête sur tous les agents ne satisfaisant pas aux normes minimales. En 2015-2016, la CSFO a déterminé que 1 200 agents présentaient un risque de non-conformité plus élevé, et elle a mené une enquête à l'égard de 214 d'entre eux. Elle a ainsi repéré quatre agents qui ne satisfaisaient pas aux normes minimales et, à la fin de notre suivi, elle se penchait sur les mesures réglementaires qu'il convenait de prendre pour ces cas particuliers. La CSFO a déclaré qu'elle prévoyait faire enquête sur 200 agents additionnels en 2016-2017.

Surveillance des pratiques de l'industrie

Recommandation 8

Pour que la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) réalise son mandat de fournir des services réglementaires qui protègent l'intérêt public et renforcent la confiance du public à l'égard des secteurs financiers réglementés, la CSFO doit :

- *prendre rapidement des mesures pour enquêter sur les plaintes et se doter de procédures et de systèmes adéquats pour surveiller les délais de traitement des plaintes et des enquêtes de même que les résultats;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au cours de notre audit de 2014, nous avions noté que la CSFO s'était fixé comme cibles de mener à terme l'examen de 80 % des plaintes des consommateurs dans les 75 jours et de 98 % de l'ensemble des plaintes dans les 365 jours. Même si le traitement de la plupart des plaintes était

habituellement mené à bien dans ces délais, nous avions constaté qu'il avait fallu plusieurs semaines pour traiter certaines plaintes sur des questions présentant un risque élevé pour les consommateurs. Par exemple, en septembre 2010, une plainte a été déposée contre un agent d'assurance-vie, alléguant que des signatures de clients avaient été falsifiées. Le dossier n'a été renvoyé à l'unité des enquêtes qu'en mars 2012, et le rapport final a été publié seulement en avril 2014. En juin 2014, la CSFO a abandonné l'affaire en raison de l'insuffisance de la preuve.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que, au cours de 2015-2016, la CSFO avait mis en place des modalités de surveillance et de rapport sur une base mensuelle à l'égard du traitement des plaintes afin de déterminer si les cibles mentionnées précédemment étaient atteintes. Nous avons examiné les résultats qui nous ont été communiqués, et nous avons conclu que, globalement, la CSFO avait atteint son objectif associé au traitement des plaintes des consommateurs dans les 75 jours ainsi que sa cible globale consistant à mener à terme le traitement de 98 % de l'ensemble des plaintes dans un délai de 365 jours.

La CSFO nous a également fait savoir que la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie effectue un examen portant sur l'atteinte des cibles, sur les raisons expliquant les situations où les cibles ne sont pas atteintes et sur le caractère pratique des mesures élaborées. Elle a dit qu'elle allait peaufiner les mesures en vigueur au cours de 2016-2017.

- *évaluer la nécessité de mener des enquêtes de manière proactive dans chacun des secteurs financiers qu'elle réglemente de sorte à permettre la tenue d'examens périodiques de toutes les personnes ou entités inscrites et de tous les titulaires de permis;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En 2014, nous avions indiqué que la CSFO effectuait des examens proactifs sur place uniquement pour les maisons de courtage d'hypothèques. Les autres institutions financières réglementées ou les agents d'assurance étaient soumis à un examen seulement lorsqu'une enquête avait été lancée à la suite d'une plainte. Nous avions observé que cela engendrait un risque que des cas de non-conformité à la réglementation par les institutions financières et les agents ne soient pas décelés.

Bien que la CSFO ait commencé à recourir à une méthode fondée sur le risque en 2016 afin de sélectionner des titulaires de permis et des personnes ou entités inscrites pour procéder à des examens périodiques, elle n'a pas mené d'évaluation pour déterminer la nécessité ou non de procéder à des enquêtes proactives dans chacun des secteurs financiers réglementés. Elle nous a dit qu'elle ne disposait pas du personnel requis pour mener des enquêtes proactives dans chaque secteur financier réglementé.

- *déterminer les problèmes qui se présentent fréquemment dans le cadre de ses examens, en informer l'industrie et étudier les mesures pouvant être prises pour atténuer ces problèmes;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre suivi, nous avons constaté que la CSFO avait publié sur son site Web des rapports faisant état des résultats d'ensemble de ses examens portant sur des entités réglementées et des personnes titulaires de permis, comme les courtiers en hypothèques, les agents d'assurance-vie et les fournisseurs de services. La CSFO nous a indiqué qu'elle envisageait la prise de mesures pour atténuer les causes à l'origine des problèmes courants mis en lumière lors de ses examens.

- *établir des systèmes et des procédures permettant d'enquêter sans attendre, et déterminer si les personnes ou entités inscrites et les titulaires*

de permis ayant fait l'objet de sanctions de la part d'autres organismes sont toujours aptes à être inscrits ou à détenir un permis.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous notions dans notre rapport d'audit que beaucoup d'agents d'assurance-vie ainsi que de courtiers et d'agents en hypothèques pouvaient être membres d'autres associations ou titulaires de permis délivrés par d'autres organismes. Nous remarquions que plusieurs agents et courtiers avaient fait l'objet de mesures disciplinaires ou avaient été bannis à vie par d'autres organismes de réglementation à la suite d'infractions graves, par exemple le détournement de fonds de clients, l'omission de verser des taxes de vente au détail, ou encore la vente de titres non approuvés, et qu'il s'était écoulé des mois ou même des années sans que la CSFO en fût informée.

Auparavant, la CSFO ne recevait pas de mise à jour de l'ensemble des organismes de réglementation canadiens à propos d'agents pouvant aussi être titulaires de permis en Ontario et qui avaient fait l'objet de mesures disciplinaires ou avaient été bannis dans d'autres administrations. Toutefois, la CSFO a mis en oeuvre un nouveau processus en 2016 pour déterminer quels agents avaient fait l'objet de sanctions par l'un des 36 autres organismes de réglementation canadiens pertinents. Grâce à ce nouveau processus de notification, la CSFO a été informée de près de 50 sanctions imposées à ses titulaires de permis par d'autres organismes de réglementation entre janvier et juillet 2016.

Également, la CSFO a fixé des cibles à l'égard des enquêtes de ce genre, soit l'achèvement de l'enquête ou le transfert du dossier aux responsables des affaires disciplinaires à l'intérieur de 150 jours dans 90 % des cas et à l'intérieur de 365 jours dans 98 % des cas, et la clôture de 85 % des enquêtes dans les 365 jours suivant le transfert du dossier aux responsables des affaires disciplinaires.

En outre, depuis décembre 2014, la CSFO a signé des protocoles d'entente avec l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, le Conseil ontarien de l'immobilier et l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières à des fins d'assistance mutuelle et d'échange de renseignements, ce qui comprend les mesures réglementaires pouvant être prises à l'égard de leurs entités et personnes inscrites et de leurs titulaires de permis respectifs.

Recommandation 9

Pour que les processus réglementaires soient proportionnels à la taille et à la maturité des secteurs d'activité, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) doit étudier des occasions de transférer une plus grande part de ses responsabilités au titre de la protection de l'intérêt public et du renforcement de la confiance du public à de nouvelles associations d'autoréglementation ou aux associations existantes étant surveillées par la CSFO. Les secteurs transférés seraient notamment la délivrance de permis et l'inscription, les qualifications et la formation continue, le traitement des plaintes et les mesures disciplinaires. Les associations pourraient également être chargées d'établir des fonds de protection des consommateurs financés par l'industrie pour accroître la confiance du public à l'égard de leurs services. La CSFO doit soumettre des propositions au ministère des Finances en vue d'apporter des modifications législatives pour permettre de procéder à ces changements.

Dans les secteurs financiers réglementés, notamment les compagnies d'assurance, les credit unions et les caisses populaires, qui comptent moins d'inscriptions, la CSFO doit, conjointement avec le ministère des Finances, étudier la possibilité de transférer ses responsabilités réglementaires au Bureau du surintendant des institutions financières.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport d'audit, nous notions que la CSFO devait surveiller plus de 55 000 personnes

ou entités inscrites et titulaires de permis dans le secteur de l'assurance, et plus de 11 000 dans le secteur hypothécaire. Nous estimions que, compte tenu de leur taille, ces secteurs pourraient assumer une plus grande part de responsabilité en recourant à l'autoréglementation, comme dans le cas des courtiers d'assurances, qui sont réglementés par l'organisme Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario. Si l'on procédait à un tel transfert de responsabilités, la CSFO pourrait affecter les ressources ainsi libérées à la réglementation, non plus des personnes et entités individuelles, mais plutôt des organismes de surveillance. Il était ressorti de notre examen que la CSFO réglementait certains secteurs financiers comptant peu de personnes et entités inscrites, par exemple les sociétés d'assurances exerçant leurs activités en Ontario ainsi que les credit unions et les caisses populaires, et également que le BSIF (de compétence fédérale) serait en mesure d'exercer cette responsabilité à la place de la Commission.

Ainsi que cela est mentionné au début du présent rapport, un groupe d'experts a présenté son rapport final au Ministère en mars 2016. Toute décision relative au transfert des responsabilités du CSFO et à la modification de son mandat appartient au Ministère. Lorsque nous avons terminé notre suivi, le Ministère nous a indiqué qu'il prévoit prendre ses décisions à propos des responsabilités et du mandat du CSFO à l'automne 2016.

Chapitre 1

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section
1.04

Immunisation

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	1			1*	
Recommandation 2	2		1	1	
Recommandation 3	1			1*	
Recommandation 4	4		1,5	2,5*	
Recommandation 5	1			1	
Recommandation 6	3		2	1	
Recommandation 7	1			1*	
Recommandation 8	1		1		
Recommandation 9	3			2	1
Recommandation 10	3	1	1	1	
Recommandation 11	4		3	1	
Total	**24**	**1**	**9,5**	**12,5**	**1**
%	**100**	**4**	**40**	**52**	**4**

* Mise en oeuvre ciblée en 2020

Contexte

Les vaccins peuvent réduire ou éliminer la prévalence de nombreuses maladies infectieuses et aider ainsi à améliorer la santé de la population et à réduire le coût des soins de santé associés au traitement de ces maladies.

Le programme de vaccination financé par le secteur public de l'Ontario offre des vaccins contre 17 maladies infectieuses. Les personnes admissibles de l'Ontario peuvent se faire vacciner gratuitement contre ces maladies. La plupart des vaccins sont administrés par des médecins de famille, mais certains d'eux peuvent aussi l'être par d'autres fournisseurs de soins de santé, comme le personnel

infirmier hygiéniste qui administre le vaccin contre l'hépatite B dans les écoles secondaires et les pharmaciens qui administrent le vaccin antigrippal.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale du programme de vaccination de l'Ontario, notamment en donnant des conseils au gouvernement sur les vaccins à financer et les critères d'admissibilité associés à chaque vaccin. C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe d'approuver les nouveaux vaccins avant leur utilisation.

Nous avons estimé que les coûts de fonctionnement du programme de vaccination de l'Ontario totaliseraient environ 260 millions de dollars en 2015-2016 (250 millions en 2013-2014). Cependant, comme le Ministère n'assure pas systématiquement le suivi du total des coûts du programme de vaccination, il ne sait pas si le programme est mis en oeuvre de manière rentable. Les données sur les taux de vaccination des enfants dépendent encore de l'information que les parents communiquent aux bureaux de santé publique, souvent des années après la vaccination de l'enfant, plutôt que de celle transmise par les fournisseurs de soins de santé au moment où ils administrent les vaccins. Les renseignements sur la couverture vaccinale ne sont donc pas fiables.

Nous avions également constaté ce qui suit durant notre audit de 2014 :

- Il y avait une coordination minimale à l'échelle provinciale des programmes de vaccination offerts par les 36 bureaux de santé publique gérés par des municipalités de l'Ontario. Chaque bureau de santé publique agit indépendamment et n'a pas de compte à rendre au médecin hygiéniste en chef de l'Ontario. En outre, le Ministère n'avait pas déterminé le modèle le plus efficace pour la prestation du programme de vaccination de l'Ontario.
- Il y avait d'importantes variations dans le financement que le Ministère octroie aux bureaux de santé publique pour le programme de vaccination, ce financement allant de 2 $ à 16 $ par personne selon le bureau. Le Ministère n'avait pas analysé les raisons de ces écarts afin de déterminer si ceux-ci étaient justifiés.
- L'Ontario était à mettre en oeuvre un nouveau système appelé Panorama, qui devait inclure un registre de vaccination à un coût estimatif qui avait augmenté de plus de 85 millions de dollars et était censé dépasser 160 millions. Seuls les vaccins déjà consignés dans l'ancien système de suivi des vaccins et ceux administrés aux élèves des écoles secondaires étaient inclus dans Panorama. Les vaccins administrés aux bébés n'étaient pas enregistrés au moment de la vaccination, et Panorama ne fournissait donc pas les données requises pour repérer les régions de la province où les taux de couverture vaccinale étaient faibles.
- Les taux de vaccination des enfants de l'Ontario étaient inférieurs aux objectifs fédéraux et, dans la plupart des cas, au niveau de couverture vaccinale nécessaire pour prévenir la transmission de la maladie. Un bureau de santé publique avait souligné qu'une baisse de seulement 10 % du taux actuel de couverture vaccinale contre la rougeole entraînerait une épidémie.
- Le ministère de la Santé ne dispose pas de renseignements sur la couverture vaccinale dans les garderies agréées. Il n'est pas facile pour les parents qui doivent choisir une garderie pour un enfant non vaccinable d'accéder à des données publiques sur le pourcentage d'enfants non vaccinés dans chaque garderie. Nous avions noté un cas où 31 % des enfants d'une garderie n'avaient pas été vaccinés contre la rougeole.
- Nous avions trouvé des factures douteuses présentées pour des vaccins antigrippaux en 2013-2014, dont environ 21 000 cas où le Ministère avait payé des médecins et des pharmaciens pour l'administration de plus d'un vaccin antigrippal à la même personne. Par ailleurs, le Ministère avait acheté près d'un

million de doses du vaccin antigrippal, mais il ne savait pas combien de ces doses avaient été administrées.

- La majorité des bureaux de santé publique que nous avions examinés étaient préoccupés par les stocks excessifs ou expirés des fournisseurs de soins de santé. Les bureaux de santé publique ou fournisseurs de soins de santé qui commandent un nombre excessif de vaccins financés par le secteur public n'ont rien à payer, et le Ministère n'a pas mis de système en place pour repérer systématiquement les commandes excessives. Les fournisseurs de soins de santé et les bureaux de santé publique ont déclaré pour 3 millions de dollars de vaccins expirés en 2012-2013.
- Il n'y a pas de processus en place pour s'assurer que les nouveaux immigrants adultes sont vaccinés avant ou peu après leur arrivée en Ontario. Ceux-ci sont donc plus susceptibles de contracter une maladie évitable par vaccination et d'infecter d'autres habitants non vaccinés de la province.

Nous avions notamment recommandé que le Ministère : examine la structure de prestation du programme de vaccination et envisage d'autres options; mette au point des processus qui permettront aux médecins et aux autres fournisseurs de soins de santé de mettre électroniquement à jour le registre de vaccination chaque fois qu'ils administrent un vaccin à un enfant ou à un adulte; établisse des taux cibles de couverture vaccinale et vérifie si ceux-ci sont atteints; veille à ce que les bureaux de santé publique fassent le nécessaire pour repérer les garderies et les écoles de la province qui affichent de faibles taux de vaccination et prennent les mesures qui s'imposent pour corriger la situation; mette en oeuvre des processus pour s'assurer que le nombre de vaccins commandés par les fournisseurs de soins de santé est raisonnable.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

En décembre 2015, le Ministère a finalisé une stratégie afin de remanier son programme de vaccination d'ici 2020. La stratégie Immunisation 2020 indique que le Ministère mettra en oeuvre la plupart des recommandations de notre audit de 2014 d'ici 2020, y compris : la réforme de la structure de gouvernance et de financement; l'examen du nombre et de la taille des bureaux de santé publique; l'enregistrement des vaccins dans une base de données centrale (Panorama) au moment de la vaccination; l'établissement de taux cibles de couverture vaccinale; et le suivi des taux réels de vaccination.

En conséquence, et selon les autres renseignements reçus du Ministère, la plupart de nos recommandations en sont encore aux étapes préliminaires de leur mise en oeuvre. Par exemple, le Ministère a créé des groupes de travail et a engagé des consultants pour qu'ils supervisent l'établissement de nouvelles mesures de rendement en matière d'immunisation pour les bureaux de santé publique, et il met en oeuvre des logiciels qui permettront aux médecins d'enregistrer les vaccins dans une base de données électronique centrale (Panorama). Par ailleurs, une loi obligeant les parents qui choisissent de ne pas faire vacciner leurs enfants d'âge scolaire pour des raisons de religion ou de conscience à assister à un cours a franchi l'étape de la première lecture en mai 2016. Cependant, la prorogation de l'Assemblée législative signifie que ce projet de loi devra être déposé de nouveau, puis adopté avant que ces nouvelles exigences s'appliquent aux parents demandant des exemptions.

Au début de 2016, tous les bureaux de santé publique enregistraient les vaccins administrés aux élèves des écoles secondaires et aux bébés directement dans Panorama. Cependant, aucun nouveau vaccin n'avait été consigné directement par un

médecin de famille. C'est pourquoi les registres sur papier ou « cartes jaunes » restent les principaux documents utilisés pour l'enregistrement des vaccins. Le Ministère prévoit d'établir une interface électronique avec Panorama qui permettra à tous les médecins d'enregistrer les vaccins et d'interroger les registres de vaccination au cours de l'été 2017.

En 2016, le Ministère a ajouté le vaccin contre le papillomavirus pour les garçons de 7e année et le vaccin contre le zona pour les aînés de 65 à 70 ans au programme de vaccination financé par le secteur public, le premier après avoir réévalué les résultats d'une analyse coûts-avantages à long terme, et le second parce que le vaccin contre le zona peut maintenant être conservé dans un réfrigérateur.

Dans l'ensemble, peu de recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2014* ont été mises en oeuvre. Nous reconnaissons que les changements systémiques tels que ceux nécessaires pour permettre aux cabinets de médecins d'accéder au système Panorama peuvent prendre un certain temps, mais nous sommes d'avis que la mise en oeuvre de nos recommandations ne devrait pas prendre six ans (entre notre audit de 2014 et la fin de la stratégie Immunisation 2020). Le Ministère a indiqué qu'il ne mettrait pas en oeuvre notre recommandation de rejeter les factures en double des fournisseurs de soins de santé qui administrent le vaccin antigrippal. Il a également fait peu de progrès dans la mise en oeuvre des recommandations suivantes : déclarer publiquement les taux de vaccination dans les garderies; divulguer les écoles dont les taux de vaccination sont faibles; vacciner tous les immigrants avant leur admission en Ontario; et améliorer la collecte de renseignements sur les pharmaciens et les membres du personnel des bureaux de santé publique qui ont administré des vaccins associés à des effets secondaires.

Complexité de la structure de prestation du programme

Recommandation 1

Pour que le programme de vaccination de l'Ontario soit mis en oeuvre de manière efficace et rentable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit examiner la structure de prestation du programme de vaccination, y compris le financement total et l'affectation des fonds aux bureaux de santé publique. Cet examen doit tenir compte d'autres modes de prestation possibles.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

La stratégie Immunisation 2020 du Ministère prévoit un examen prospectif de la prestation des services d'immunisation dans le but d'accroître les taux de vaccination. Le Ministère a également facilité une réunion des intervenants au printemps 2016 afin de discuter des modalités de vaccination en Ontario.

Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas envisagé d'apporter des modifications structurelles à la prestation des services de vaccination, comme la fusion potentielle des bureaux de santé voisins servant de petites populations. Il nous a informés que les bureaux de santé fournissent une douzaine d'autres services et que leur fusion nécessiterait un examen plus vaste du système de santé publique. Le Ministère a indiqué que, pour respecter son engagement pris dans le cadre de l'initiative Priorité aux patients, il prévoyait de créer un comité d'experts sur la santé publique, qui aurait pour mandat de donner des conseils sur les modifications à apporter à la structure, à l'organisation et à la gouvernance du système de santé publique. Il s'attend à mettre en oeuvre dans l'avenir des modifications éclairées par les conclusions de ce comité.

En 2013, le Ministère a effectué un examen interne de la méthodologie de financement des bureaux de santé publique, qui recommandait de déterminer les niveaux de financement en fonction des caractéristiques socioéconomiques

de la population locale, de la région et des risques pour la santé. En 2015, il a utilisé cette formule pour répartir proportionnellement un financement additionnel de 2 % entre huit bureaux de santé en se fondant sur leurs profils socioéconomiques respectifs. Le Ministère a indiqué qu'il appliquerait la formule de financement sur une base annuelle en se réservant une certaine marge de manoeuvre pour répondre aux besoins locaux. Au moment de notre suivi, il avait finalisé le financement des bureaux de santé publique pour 2016 en appliquant la formule de financement.

Préoccupations relatives au coût et à la fiabilité du nouveau système d'information

Recommandation 2

Avant de procéder à la mise en oeuvre des composantes Gestion des cas de maladies transmissibles et Gestion des poussées épidémiques de Panorama, le Ministère doit évaluer les lacunes de Panorama liées à l'intégralité et à l'exactitude des données. À cet égard, pour s'assurer que les bureaux de santé publique ont accès à un registre de vaccination contenant des données fiables en cas d'épidémie et pour pouvoir envoyer des rappels aux personnes qui devraient recevoir un vaccin (p. ex. selon le calendrier de vaccination pour les enfants et tous les 10 ans pour les adultes qui doivent recevoir un vaccin de rappel contre le tétanos), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit, dans le cadre de la mise en oeuvre de Panorama, élaborer des processus qui permettent aux médecins et autres fournisseurs de soins de santé d'actualiser le registre de vaccination par voie électronique chaque fois qu'ils administrent un vaccin, que ce soit à un enfant ou à un adulte.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'été 2017.

Détails

Les vaccins administrés par les médecins représentent la majorité des vaccins reçus au cours de la vie d'une personne. Dans le cadre de sa stratégie Immunisation 2020, le Ministère compte enregistrer et suivre tous les vaccins dans Panorama, y compris ceux administrés aux bébés par des médecins.

À l'heure actuelle, Panorama contient uniquement les données transférées de l'ancien système de suivi des vaccins ou entrées par les bureaux de santé publique. Au moment de notre suivi, le Ministère était en train de développer un outil logiciel devant permettre aux médecins d'enregistrer les vaccins dans Panorama au moment où ils sont administrés. Il a retenu les services d'un expert-conseil externe pour qu'il mette au point un outil logiciel durant l'été 2015. Le Ministère s'attend à ce que les médecins puissent consigner les vaccins dans Panorama d'ici l'été 2017, et ils pourront alors interroger les registres de vaccination des patients.

Pour mieux contenir les coûts de la mise en oeuvre des quatre composantes de Panorama, le Ministère doit examiner les coûts et avantages du déploiement des composantes Gestion des poussées épidémiques et Gestion des cas de maladies transmissibles afin de déterminer si elles répondent à ses besoins. S'il estime que ces composantes sont rentables, le Ministère doit élaborer un plan incluant un budget et un calendrier afin de les mettre en oeuvre de manière rentable et en temps opportun.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En mars 2015, le Conseil des ministres a approuvé le retrait des modules Gestion des poussées épidémiques et Gestion des cas de maladies transmissibles de la portée de la mise en oeuvre du système Panorama. Le Ministère avait déjà décidé à l'interne de supprimer ces deux modules au moment de notre audit de 2014. En l'absence de ces modules, l'ancien système continuera de prendre en charge la gestion des poussées épidémiques et des cas de maladies transmissibles pour une période supplémentaire de trois à cinq ans. Le Ministère prévoit d'entreprendre une évaluation préliminaire des autres options technologiques pour les fonctions de gestion des poussées épidémiques et des cas

de maladies transmissibles au printemps 2017, qui peuvent inclure la mise en oeuvre des deux modules rejetés de Panorama, le maintien du système existant ou l'acquisition d'un outil logiciel différent. Le Ministère prévoit également d'étudier les leçons tirées de la mise en oeuvre des deux modules de Panorama par la Colombie-Britannique. Au moment de notre suivi, il n'avait pas encore analysé les coûts et avantages de la mise en oeuvre des deux modules en question.

Le Ministère doit améliorer le suivi des taux de couverture vaccinale

Recommandation 3

Pour encourager des taux de couverture vaccinale plus élevés et l'atteinte des seuils d'immunité collective et protéger ainsi la population contre la transmission de maladies évitables par vaccination, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit établir des taux cibles de couverture vaccinale provinciale pour tous les vaccins et vérifier, de concert avec Santé publique Ontario, s'ils ont été atteints.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère a retenu les services d'un consultant pour préparer un cadre de gestion et de mesure du rendement en 2015, mais ce cadre n'incluait pas de taux de couverture cibles. Il prévoit de continuer à utiliser officieusement les cibles nationales de vaccination établies par l'Agence de la santé publique du Canada. Le Ministère a indiqué qu'il pourrait adopter ces taux de façon plus officielle après que l'Agence de la santé publique du Canada aura terminé son examen des cibles de couverture, auquel le Ministère participera. Cet examen a commencé durant l'été 2016.

Les processus en place pour surveiller et corriger les faibles taux de couverture vaccinale des enfants sont inadéquats

Recommandation 4

Pour aider à prévenir les épidémies en veillant à ce qu'un pourcentage suffisant de la population ontarienne, y compris les enfants, soit vacciné, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit non seulement améliorer l'intégralité et l'exactitude des données suivies par le registre de vaccination de Panorama' mais aussi :

- *harmoniser les exigences en matière d'immunisation, y compris les processus de vaccination, d'exemption et de suspension, entre les écoles et les garderies en explorant la possibilité d'élaborer un projet de loi global afin de prévenir la maladie et de lutter contre les infections dans les garderies et les écoles, comme le recommandaient les auteurs du rapport d'examen de 2014 sur le système d'immunisation;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Le Ministère n'a pas élaboré de loi globale sur les exigences en matière de vaccination applicables à la fois aux garderies et aux écoles. Cependant, la *Loi sur les garderies* a été remplacée par la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance* en août 2015, et une modification de cette loi entrée en vigueur en août 2016 oblige les parents d'enfants en garderie à remplir un formulaire délivré par le Ministère et à déclarer sous serment devant un commissaire aux affidavits (p. ex. un avocat ou un juge de paix) qu'ils s'opposent à l'immunisation pour des motifs religieux ou de conscience. Il s'agit de la même exigence et du même processus mis en place pour demander une exemption non médicale en vertu de la *Loi sur l'immunisation des élèves* pour un élève qui fréquente l'école. Il n'y a pas de loi globale, mais le processus d'exemption a été harmonisé par

modification de la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*.

Concernant l'harmonisation des processus de suspension des enfants non vaccinés, les règlements pris en application de la *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance* donnent au ministère de l'Éducation le pouvoir d'obliger les garderies à se conformer aux recommandations d'un bureau de santé publique relatives à toute question susceptible d'affecter la santé ou le bien-être d'un enfant en garderie. Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait d'élaborer un processus permettant aux bureaux de santé publique de demander au ministère de l'Éducation d'obliger les garderies à obtenir auprès des parents des enfants pris en charge soit un dossier d'immunisation, soit un formulaire d'exemption. La garderie peut ensuite suspendre les enfants non vaccinés dont les parents ne fournissent pas ce document. Le Ministère prévoit de mettre en oeuvre ce processus au moment où il finalisera la mise à jour des Normes de santé publique de l'Ontario d'ici la fin de 2017.

Les bureaux de santé publique ont encore l'autorisation de suspendre les élèves non vaccinés sans exemption, et ils ont établi des processus à cette fin.

- *examiner les façons possibles de faire en sorte que les parents qui ne font pas vacciner leurs enfants pour des raisons non médicales connaissent les risques et les avantages des vaccins, par exemple en exigeant une déclaration signée d'un médecin qui stipule que les parents ont été informés des risques et des avantages en question;*

  État : En voie de mise en oeuvre pour les enfants fréquentant l'école au moment de l'adoption du projet de loi modifiant la *Loi sur l'immunisation des élèves*. Peu ou pas de progrès pour les enfants en garderie.

Détails

En mai 2016, le Ministère a proposé une modification de la *Loi sur l'immunisation des élèves* qui obligerait les parents des élèves qui ne veulent pas faire vacciner leurs enfants pour des motifs religieux ou de conscience à suivre un cours sur les risques associés à la non-vaccination de leur enfant. Comme l'Assemblée législative était prorogée au moment de notre suivi, le projet de loi modifiant la Loi n'a pas pu être adopté. Le Ministère ne savait donc pas si l'exigence commencerait à s'appliquer aux enfants fréquentant l'école en 2017-2018 ou plus tard. Le Ministère n'a pas encore finalisé le format ni le contenu du cours, ni décidé si le cours serait accessible en ligne ou donné en personne.

Le Ministère n'a pas encore décidé s'il allait obliger les parents qui ont des enfants en garderie et qui demandent une exemption non médicale à suivre le cours proposé sur les risques associés à la non-vaccination. À l'heure actuelle, l'exigence s'applique uniquement aux parents qui ont des enfants à l'école.

- *s'assurer que les bureaux de santé publique font le nécessaire pour repérer les régions, les garderies et les écoles de la province qui affichent de faibles taux de couverture vaccinale et prennent les mesures qui s'imposent pour corriger la situation;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En février 2015, le Ministère a envoyé une lettre à tous les bureaux de santé publique pour leur demander de repérer et de signaler les cas de non-conformité aux Normes de santé publique concernant les maladies évitables par vaccination, et d'élaborer un plan pour assurer la conformité. Une de ces normes prévoit la surveillance des taux de couverture par les bureaux de santé publique, mais la lettre du Ministère ne demandait pas expressément aux bureaux d'indiquer s'ils avaient évalué les taux de vaccination dans les écoles et les garderies de leur région, repéré des cas où les taux de couverture étaient faibles et pris des mesures appropriées pour relever les taux. Seulement 1 des 19 bureaux de santé publique qui ont signalé des cas de non-conformité a répertorié les écoles

affichant de faibles taux de vaccination contre la rougeole. Les autres bureaux n'ont pas indiqué s'ils avaient effectué un examen pour repérer ces écoles.

Le Ministère a indiqué qu'il mettrait à jour les Normes de santé publique de l'Ontario et qu'il prévoit de le faire avant la fin de 2017, afin de renforcer l'exigence faite aux bureaux de santé publique d'effectuer des examens afin de repérer les régions affichant de faibles taux de couverture vaccinale et de prendre les mesures qui s'imposent pour corriger la situation.

- *rendre publics les taux de couverture vaccinale par garderie et par école pour que les parents des enfants qui ne peuvent pas être vaccinés puissent choisir d'envoyer leurs enfants dans une garderie ou une école où le taux de couverture vaccinale est plus élevé et où la probabilité d'épidémie est donc plus faible.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère nous a informés qu'il prévoyait de rendre publics les taux de couverture vaccinale sur une base locale, par exemple au niveau du bureau de santé publique, de l'école ou du conseil scolaire, dans le cadre de sa stratégie Immunisation 2020. Il a indiqué qu'il prévoyait de commencer à rendre publics les taux de vaccination par école en mars 2019, dans la foulée du déploiement de Panorama.

Comme les bureaux de santé publique ne sont pas tenus d'obtenir les dossiers d'immunisation des enfants avant leur inscription à l'école, les renseignements nécessaires pour déterminer et publier les taux de couverture vaccinale des garderies ne sont pas disponibles pour le moment. Le Ministère nous a informés qu'il prévoyait de commencer, en mars 2019, à évaluer la possibilité de publier les taux de vaccination de chaque garderie après que cette exigence aura été mise en oeuvre dans les écoles. Il pourra le faire si une modification proposée de la *Loi sur l'immunisation des élèves* est adoptée qui obligerait les médecins à communiquer les données d'immunisation directement aux bureaux de santé publique. Le cas échéant, l'information sur les vaccins reçus par les enfants serait disponible au moment où ceux-ci entrent en garderie.

Des processus sont requis pour mieux prévenir l'introduction au Canada des maladies évitables par vaccination

Recommandation 5

Pour réduire le risque que des maladies évitables par vaccination soient importées en Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec des intervenants provinciaux incluant le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, doit explorer, lors de discussions avec le gouvernement fédéral, la possibilité de permettre aux immigrants de recevoir les vaccins requis avant d'arriver en Ontario. Pour ce faire, il devrait fournir systématiquement des renseignements sur l'immunisation aux nouveaux immigrants.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

L'Ontario n'a pas de politiques générales concernant l'immunisation des immigrants, mais il a adopté de nouvelles politiques pour faire face à la situation des réfugiés syriens. En janvier 2016, le Ministère, de concert avec Santé publique Ontario, a fourni des documents soulignant l'importance de l'immunisation aux réfugiés syriens et aux médecins de premier recours, pour que les réfugiés soient vaccinés le plus tôt possible après leur arrivée en Ontario. Il a pris cette mesure, car les réfugiés sont considérés comme présentant un risque plus élevé que les autres immigrants. En effet, ceux-ci sont vulnérables à un plus grand nombre de maladies en raison de leur épuisement, des autres sources de stress auxquelles ils sont exposés et du manque de services de vaccination organisés dans les camps de réfugiés. Or, ce programme n'est pas suffisant pour empêcher les maladies de se propager dans la province.

Le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'offrir et de financer des vaccins pour tous les réfugiés avant leur admission au Canada, dans le cadre de l'« examen médical aux fins de l'immigration », à compter d'avril 2017. Cet examen physique est effectué avant le départ des réfugiés pour le Canada. Il comprend également une analyse d'urine et une radiographie des poumons. Le Ministère nous a informés qu'il préconisait l'élargissement de cette initiative à tous les nouveaux arrivants. Cependant, au moment de notre suivi, il en était encore aux premières étapes des discussions avec le gouvernement fédéral, et il n'avait pas encore fixé de délais pour la mise en oeuvre de cette exigence.

Il faut faire une meilleure promotion de l'immunisation

Recommandation 6

Pour que les Ontariennes et Ontariens aient facilement accès à l'information sur les risques et les avantages des vaccins, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *de concert avec des intervenants tels que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, s'assurer que les médecins ont facilement accès aux preuves cliniques et techniques concernant les vaccins et aux documents qui les aideraient à fournir des explications en termes simples aux patients;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2018.

Détails

Le Ministère a préparé et, en septembre 2016, a distribué des renseignements cliniques et techniques accessibles concernant cinq vaccins à l'intention des médecins, et une série de fiches d'information qui expliquent les vaccins en termes simples aux patients. Les renseignements fournis comprennent les mesures pratiques que les parents peuvent prendre avant, durant et après l'administration d'un vaccin, par exemple être à l'affût des douleurs et des enflures courantes et des symptômes des rares effets secondaires des vaccins. Le Ministère a également diffusé sur son site Web une « Trousse d'outils pour l'immunisation des enfants en bonne santé », qui contient des renseignements sur 10 maladies évitables par vaccination. Les médecins peuvent aussi fournir ces renseignements aux parents et aux patients.

- *déterminer si les primes actuellement versées à certains médecins font augmenter les taux de vaccination de manière rentable;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Des primes à l'immunisation ont été introduites à la fin des années 1990, lors des négociations contractuelles avec l'Ontario Medical Association (organisme qui négocie la rémunération de tous les médecins de l'Ontario) avant notre audit. Le Ministère a déterminé qu'il y avait peu de preuves suggérant que les primes payées aux médecins de famille, qui peuvent recevoir jusqu'à 2 200 $ pour vacciner 95 % des enfants traités dans leur cabinet, ont aidé à améliorer les taux de vaccination. Toute modification apportée au programme des primes à l'immunisation à l'avenir devrait faire l'objet de négociations entre le Ministère et l'Ontario Medical Association.

- *aider à réduire le chevauchement des efforts déployés par les bureaux de santé publique pour répondre aux préoccupations au niveau local, en envisageant une approche mieux coordonnée de l'éducation publique sur tous les vaccins, notamment par la voie d'un site Web fournissant des renseignements clairs et faciles à comprendre sur les questions liées aux vaccins qui préoccupent le public.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Durant l'été 2015, le Ministère a sondé les bureaux de santé publique afin de mieux comprendre leurs

besoins en documents éducatifs ministériels. Les bureaux ont indiqué qu'ils produisaient leur propre matériel éducatif à peu près la moitié du temps, car les documents produits par le Ministère étaient souvent trop généraux (par exemple, ils ne contenaient pas de renseignements sur les cliniques locales), ou ils étaient reçus trop tard pour être utiles. Ils ont toutefois ajouté que, comme leurs équipes de communications sont souvent petites, le Ministère et Santé publique Ontario peuvent les aider en leur donnant des conseils sur les approches de communication les plus efficaces. Dans le cadre de la mise à jour des Normes de santé publique de l'Ontario, le Ministère commencera en décembre 2016 à examiner une ébauche de protocole plus officiel, qui soulignera les documents éducatifs qu'il est préférable de rédiger centralement et de formuler en termes généraux et ceux que chaque bureau de santé devrait élaborer lui-même. Le Ministère s'attend à finaliser le protocole d'ici la fin de 2017.

En ce qui concerne les documents adressés aux parents qui hésitent à faire vacciner leurs enfants, comme il est noté dans la section précédente, en 2015, le Ministère a élaboré la Trousse d'outils pour l'immunisation des enfants en bonne santé, qui comprend un certain nombre de documents éducatifs et de fiches d'information que les médecins et les bureaux de santé publique peuvent remettre aux parents et aux patients hésitants.

Certains vaccins recommandés par le gouvernement fédéral doivent faire l'objet d'une analyse coûts-avantages

Recommandation 7

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit mettre en oeuvre un processus uniforme afin d'examiner les coûts et les avantages pour l'Ontario de financer les vaccins recommandés par le Comité consultatif national de l'immunisation. Ce processus doit inclure un examen des cas où les coûts de vaccination sont inférieurs au coût des soins de santé prodigués aux personnes qui contractent une maladie évitable par vaccination.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Comme c'était le cas au moment de notre audit, avant d'ajouter un vaccin au programme de vaccination financé par le secteur public de l'Ontario, le Ministère consulte différentes études scientifiques produites au niveau national et provincial, puis prend une décision en se fondant sur les conclusions de ces études. Depuis notre audit de 2014, le Ministère a ajouté deux vaccins recommandés par le Comité consultatif national de l'immunisation au programme de vaccination financé par le secteur public en utilisant un processus semblable à celui suivi au moment de notre audit. Il n'a pas encore adopté de processus uniforme d'examen des coûts et avantages des vaccins financés par le secteur public en Ontario.

Au moment de notre suivi, l'analyse de Santé publique Ontario indiquait que le vaccin contre le zona (herpès zoster) était particulièrement rentable pour les personnes âgées de 65 à 70 ans. Ce vaccin n'était pas financé auparavant, car il devait rester congelé jusqu'à son administration. Il peut maintenant être réfrigéré, comme d'autres vaccins. En conséquence, en septembre 2016, le Ministère a commencé à financer le vaccin contre le zona pour les personnes âgées de 65 à 70 ans, mais non pour celles âgées de 60 à 65 ans, même si l'analyse indiquait que le vaccin était également rentable pour ce groupe d'âge.

Dans le cas du vaccin contre le papillomavirus, le Ministère a réexaminé des études menées en 2012 et a déterminé qu'il était rentable d'administrer ce vaccin aux garçons. Celui-ci sera administré aux garçons de 7e année à compter de l'année scolaire 2016–2017.

Dans le passé, les deux vaccins précités étaient les principaux vaccins recommandés à l'échelle nationale, mais non financés par le secteur public en Ontario. Cependant, la décision d'approuver leur financement se fondait sur des modèles de décision

différents plutôt que sur un processus uniforme d'évaluation des coûts et avantages : dans un cas, elle était basée sur des considérations pratiques concernant les conditions d'entreposage et, dans l'autre cas, sur le réexamen d'une comparaison entre le coût du vaccin et le nombre d'années en santé qu'il était censé procurer au patient.

Le programme de vaccination contre la grippe doit faire l'objet d'une meilleure surveillance

Recommandation 8

S'il existe des preuves que le vaccin antigrippal aide à réduire la transmission de la grippe, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit envisager d'obliger le personnel des hôpitaux à se faire vacciner ou à porter un masque, comme cela se fait en Colombie-Britannique, et surveiller la conformité à cette politique afin de réduire le risque que les patients hospitalisés contractent la grippe. Cette exigence pourrait être intégrée aux ententes entre le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), et entre les RLISS et les hôpitaux.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'été 2017.

Détails

En octobre 2015, Santé publique Ontario a terminé un examen des stratégies employées dans les hôpitaux canadiens et américains pour prévenir et contrôler la grippe contractée en milieu hospitalier, y compris les politiques concernant la nécessité de vacciner le personnel ou de lui faire porter un masque. Elle a conclu que ces politiques aidaient à accroître le taux de vaccination contre la grippe chez les membres du personnel hospitalier. Elle a toutefois souligné que les preuves disponibles sur la mesure dans laquelle la vaccination aide à réduire la transmission de la grippe dans les hôpitaux étaient limitées et que d'autres études sur le sujet étaient nécessaires. Le Ministère s'attend à ce qu'une étude en cours dans plusieurs hôpitaux de Toronto, qui devrait se terminer au cours de l'été 2017, fournisse des éclaircissements supplémentaires.

Le personnel d'un hôpital de l'Ontario a contesté une politique de cet hôpital qui les obligeait à se faire vacciner ou à porter un masque. En septembre 2015, après des discussions passionnées et les témoignages parfois conflictuels des experts en médecine, un arbitre a déterminé qu'il ne s'agissait pas d'une condition d'emploi raisonnable et a invalidé la politique. Le Ministère nous a informés que cette décision s'appliquait uniquement à cet hôpital et qu'il continuerait d'encourager tous les travailleurs de la santé à se faire vacciner contre la grippe. Il a ajouté que la décision de l'arbitre n'aurait aucun impact sur les délibérations d'un comité exécutif directeur qui a été chargé au cours du printemps 2015 de formuler une recommandation concernant l'opportunité de mettre en oeuvre une politique obligeant le personnel hospitalier de toute la province à se faire vacciner ou à porter un masque. Au moment de notre suivi, le comité directeur n'avait pas formulé de recommandations, mais il prévoyait de le faire avant la fin de 2016. Le Ministère a indiqué qu'il prendrait une décision relative à la politique de vaccination ou de port d'un masque avant le printemps 2017.

Le programme de vaccination contre la grippe doit être amélioré

Recommandation 9

Vu l'intérêt croissant des pharmaciens pour l'administration du vaccin antigrippal, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit déterminer si le tarif payé aux pharmaciens pour administrer le vaccin est raisonnable et proportionnel aux coûts et à l'expérience des pharmaciens.

État : Peu ou pas de progrès.

Au cours de l'automne 2015, le Ministère a comparé les tarifs payés aux pharmaciens de l'Ontario pour administrer le vaccin antigrippal à ceux payés aux pharmaciens des autres provinces. Cette comparaison a indiqué que l'Ontario payait 7,50 $ de moins

que la plupart des autres provinces. Cependant, durant notre audit de 2014, nous avions remarqué que le Ministère n'avait pas analysé l'expérience et les coûts relatifs des différents fournisseurs de soins de santé qui administraient le vaccin antigrippal, afin de déterminer si le montant payé aux pharmaciens était raisonnable. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il comptait effectuer une telle analyse.

Pour aider à empêcher les fournisseurs de soins de santé d'administrer des vaccins antigrippaux en double aux personnes qui ont déjà été vaccinées et repérer les factures en double, le Ministère doit :

- *examiner et réviser ses systèmes de paiement pour qu'ils rejettent les factures présentées par des fournisseurs de soins de santé pour des patients qui ont déjà reçu leur vaccin antigrippal;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Certes, la minorité de patients qui ont besoin de deux doses du vaccin antigrippal doit être prise en compte, mais nous recommandons encore au Ministère de mettre à jour le système de paiement afin de rejeter les factures présentées pour des patients qui ont déjà reçu ce vaccin.

Détails

En mai 2015, le Ministère a mis en oeuvre des modifications à son système de facturation, qui rejette maintenant les paiements pour les vaccins antigrippaux administrés en dehors de la saison de grippe (qui s'étend de septembre à mai), et pour un troisième vaccin à la même personne durant une saison de grippe. Le Ministère a indiqué que les paiements des vaccins en double étaient encore autorisés, car certains patients, comme ceux dont le système immunitaire est affaibli, peuvent avoir besoin de deux doses au cours de la même saison. Nous avions noté lors de notre audit de 2014 que seule une minorité de patients ont réellement besoin de deux doses pour être immunisés contre la grippe. Cependant, le Ministère n'a pas l'intention de réviser son système de paiement afin de rejeter les factures en double des médecins pour l'administration du vaccin antigrippal, car il a conclu que les factures de ce genre n'étaient pas assez fréquentes pour justifier de telles mesures.

- *comparer périodiquement les paiements versés aux médecins pour l'administration du vaccin antigrippal à ceux versés aux pharmaciens, et assurer le suivi des paiements en double pour le même patient.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas encore examiné les données de facturation afin de repérer les tendances de facturation inappropriées, mais qu'il prévoyait de le faire pour les saisons de grippe 2014-2015 et 2015-2016. Il prévoyait également de procéder à un examen manuel des fournisseurs de soins de santé afin de déterminer si les services fournis étaient appropriés. Cet examen est censé être achevé avant mars 2017. Durant la saison de grippe 2015-2016, les pharmaciens ont administré environ 870 000 vaccins antigrippaux. Le Ministère n'a pas comparé les factures présentées par les pharmaciens durant les saisons de grippe 2014-2015 ou 2015-2016 à celles soumises par les médecins, car il n'avait pas lié les deux systèmes de facturation. Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait de comparer les factures présentées pour la saison de grippe 2015-2016 avant mars 2017.

Le suivi des effets secondaires suivant l'immunisation doit être amélioré

Recommandation 10

Pour permettre une analyse significative des effets secondaires suivant l'immunisation et aider à prévenir les récurrences, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec Santé publique Ontario, doit :

- *exiger des fournisseurs de soins de santé qui administrent des vaccins qu'ils fournissent aux patients des informations normalisées sur les effets secondaires à signaler;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au printemps 2016, le Ministère et Santé publique Ontario ont rédigé une fiche d'information pour aider les parents à reconnaître les effets secondaires suivant une immunisation, comme une augmentation de l'enflure ou une éruption cutanée au site de l'injection. La fiche d'information suggère au patient adulte ou au parent de l'enfant d'appeler le fournisseur de soins de santé qui a administré le vaccin pour lui signaler l'effet secondaire. À compter de l'été 2016, dans le cadre des inspections des cabinets de médecins visant à assurer la conformité aux exigences d'entreposage, les bureaux de santé publique ont commencé à fournir des copies des fiches d'information aux médecins et à leur souligner l'importance de distribuer celles-ci aux patients au moment de la vaccination. Le Ministère prévoit de réaliser un sondage auprès des médecins durant l'été 2017 afin d'évaluer l'efficacité de cette approche. Le Ministère n'oblige pas les fournisseurs de soins de santé qui administrent les vaccins à remettre la fiche d'information aux parents, mais il les encourage à utiliser la fiche d'information qu'il a préparée.

- *recueillir des renseignements sur les fournisseurs de soins de santé qui ont administré des vaccins associés à des effets secondaires;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En avril 2015, en réponse à notre recommandation, Santé publique Ontario a mis à jour les exigences liées à l'information que les bureaux de santé publique doivent recueillir au sujet des effets secondaires suivant une immunisation, pour obliger les bureaux à consigner le nom du médecin qui a administré le vaccin. Cette information permet de repérer les médecins dont les taux d'effets secondaires sont anormalement élevés. Santé publique Ontario consigne le nom des autres fournisseurs de soins de santé qui administrent le vaccin antigrippal, comme les pharmaciens et le personnel infirmier des bureaux de santé publique, mais il ne l'entre pas dans sa base de données. Le Ministère prévoit d'exiger que le nom des pharmaciens qui administrent le vaccin soit entré dans la base de données, et il envisage de faire de même pour le personnel infirmier des bureaux de santé publique.

- *assurer le suivi des tendances inhabituelles, notamment dans les régions où les taux d'effets secondaires semblent anormalement faibles ou élevés.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2017.

Détails

Au printemps 2014, après nos travaux sur le terrain, Santé publique Ontario a commencé à contacter les médecins hygiénistes des bureaux de santé publique aux taux de déclaration exceptionnellement faibles afin de discuter des stratégies à adopter pour s'assurer que les effets secondaires sont signalés. Depuis son rapport de novembre 2015 sur l'innocuité des vaccins, Santé publique Ontario publie les taux de déclaration des effets secondaires par tranche de 100 000 habitants pour chaque bureau de santé publique. Ces taux allaient de moins de 1 à plus de 27 par tranche de 100 000 habitants. Pour l'année civile 2017, le Ministère prévoit de mettre en oeuvre un indicateur des taux de déclaration des effets secondaires pour les vaccins contre la méningite méningococcique, le papillomavirus et l'hépatite B que les bureaux de santé administrent aux élèves des écoles secondaires. Ces taux seront inclus dans les ententes du Ministère avec les bureaux de santé publique, et les taux de déclaration anormalement faibles ou élevés feront l'objet d'un suivi.

La surveillance du gaspillage de vaccins doit être améliorée

Recommandation 11

Pour réduire au minimum le gaspillage de vaccins et en maintenir la puissance, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *mettre en oeuvre des processus afin de s'assurer que la quantité de vaccins qui sont commandés par les fournisseurs de soins de santé et qui leur sont distribués sans frais est raisonnable (p. ex. en surveillant l'information sur leurs niveaux de stocks par la voie du nouveau système Panorama);*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'été 2017.

Détails

Depuis novembre 2015, les 36 bureaux de santé publique utilisent le module de gestion des stocks de vaccins de Panorama, ce qui signifie que le Ministère peut désormais examiner et évaluer les stocks de vaccins des bureaux de santé publique ainsi que les quantités distribuées aux cabinets de médecins par les bureaux de santé. En 2015, le Ministère a également mis à jour le formulaire standard utilisé par les médecins pour commander de nouveaux vaccins. Les médecins doivent maintenant indiquer sur le formulaire le nombre de vaccins qu'ils ont en main. Cette information peut aider le Ministère à s'assurer que les cabinets de médecins ne commandent pas une quantité excessive de doses (c'est-à-dire plus d'un mois de vaccins). Le Ministère a indiqué que les bureaux de santé publique peuvent maintenant utiliser Panorama pour produire des rapports sur les commandes mensuelles de vaccins de chaque médecin. Ceux-ci peuvent donc estimer le nombre de vaccins administrés par un médecin au cours d'un mois donné et déterminer si les quantités commandées sont raisonnables. Des données plus précises sur les stocks de vaccins entreposés dans les cabinets de médecins seront disponibles lorsque les vaccins seront enregistrés dans Panorama au moment où ils sont administrés, ce qui n'est pas censé se produire avant l'été 2017.

- *réviser les normes minimales concernant les types de réfrigérateurs et de thermomètres utilisés par les fournisseurs de soins de santé pour entreposer les vaccins, par exemple en interdisant l'utilisation des réfrigérateurs de bar et des thermomètres min/max, qui sont moins susceptibles de conserver les vaccins à la bonne température ou de fournir des renseignements sur le laps de temps durant lequel la température a débordé les limites de la plage requise pour préserver la puissance des vaccins;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, les médecins pouvaient encore utiliser les réfrigérateurs de bar et les thermomètres min/max. Le Ministère prévoit de mettre à jour les Normes de santé publique de l'Ontario en décembre 2017, y compris les exigences d'entreposage des vaccins financés par le secteur public. Il nous a informés qu'il prévoyait d'obliger les médecins qui utilisent des réfrigérateurs de bar à se doter d'un thermomètre permettant de déterminer si les vaccins exposés à des températures débordant les limites de la plage acceptable ont été altérés. Cette mesure ne réduirait pas le risque que les vaccins entreposés dans de petits réfrigérateurs de bar génériques soient exposés à des températures excédant la plage sécuritaire, mais elle fournit au moins des données sur la durée de l'exposition pour qu'il soit possible de déterminer de façon plus exacte si la puissance du vaccin a été affectée.

- *de concert avec les bureaux de santé publique, obtenir et examiner l'information sur les vaccins gaspillés par chaque fournisseur de soins de santé et assurer un suivi auprès des fournisseurs dont le niveau de gaspillage est plus élevé;*

  État : En voie de mise en oeuvre avant le printemps 2017.

Détails

Avant juin 2016, les ententes conclues entre le Ministère et les bureaux de santé publique ne tenaient pas les bureaux responsables du gaspillage des vaccins entreposés dans les cabinets de médecins. En juin 2016, le Ministère a introduit un indicateur de rendement obligeant les bureaux de santé publique à surveiller et à réduire au minimum le gaspillage des doses de vaccin contre la rougeole, les oreillons et la rubéole, qui est un des vaccins les plus courants, dans les cabinets de médecins. Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait de soumettre les données transmises par les bureaux de santé publique à une analyse fondée sur ce nouvel indicateur en janvier 2017 et de communiquer avec ces bureaux au printemps 2017 afin d'assurer le suivi des vaccins gaspillés qu'ils ont repérés dans les cabinets de médecins.

- *déterminer si le processus suivi par les bureaux de santé publique pour inspecter les locaux des fournisseurs de soins de santé serait plus rentable s'il était axé sur le risque, de manière à ce que les fournisseurs dont le niveau de gaspillage est plus élevé — que ce soit parce que les vaccins ne sont pas conservés à la bonne température ou parce qu'ils sont venus à expiration avant de pouvoir être utilisés — reçoivent plus d'attention, et exiger des bureaux de santé publique qu'ils procèdent à un certain nombre d'inspections surprises.*

État : En voie de mise en oeuvre avant mars 2018.

Détails

Depuis mai 2016, le Ministère exige des bureaux de santé publique qu'ils procèdent à des inspections surprises des cabinets de médecins qui ont affiché des taux de gaspillage élevés ou qui se sont adonnés à des pratiques d'entreposage inappropriées dans le passé. Ces bureaux doivent aussi donner des instructions sur les pratiques appropriées de gestion des stocks, réduire le nombre de vaccins commandés, encourager le roulement des stocks et minimiser les stocks de vaccins au bureau du fournisseur de soins de santé. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il prévoyait d'élaborer un cadre d'évaluation afin de déterminer si le processus en cours serait plus rentable s'il était axé sur le risque, par exemple en annulant la nécessité d'une visite annuelle pour les médecins qui ont affiché un faible taux de gaspillage dans le passé. Le Ministère prévoyait de terminer cette évaluation avant mars 2018.

Chapitre 1

Section

1.05

Ministère de l'Infrastructure (anciennement le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure)

Infrastructure Ontario – Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	3	2	1		
Recommandation 3	1	3/5		2/5	
Recommandation 4	1			1	
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1		1		
Recommandation 8	1	1			
Recommandation 9	1	1			
Recommandation 10	1	1			
Total	**12**	**6,6**	**4**	**1,4**	**0**
%	**100**	**55**	**33**	**12**	**0**

Contexte

Lorsque la province construit des établissements publics tels que des hôpitaux, des palais de justice et des écoles, elle peut soit assurer elle-même la gestion et le financement de la construction soit confier le financement et la réalisation des installations au secteur privé selon ce qu'on appelle la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA); il s'agit d'un type de partenariat entre les secteurs public et privé

auquel l'Ontario a souvent recours. Les ententes contractuelles conclues entre le gouvernement et le secteur privé définissent les ententes de DMFA. En vertu de ces ententes, des entreprises du secteur privé réalisent de grands projets d'infrastructure, et les différents partenaires (secteur privé et secteur public) partagent les responsabilités et les risques commerciaux du financement et de la construction du projet dans le respect des délais et du budget. Dans certains cas, le secteur privé est également responsable de l'entretien ou de l'exploitation du projet ou de ces deux aspects pendant les 30 années suivant l'achèvement de la construction.

Le secteur privé finance initialement la construction des projets de DMFA, mais à l'instar des projets réalisés par le secteur public, c'est la province, au bout du compte, qui paie pour la réalisation de ces projets selon les modalités des contrats connexes dont certains ont une durée de 30 ans. Les Comptes publics de la province pour l'exercice clos le 31 mars 2016 faisaient état d'un passif et d'engagements de près de 36,6 milliards de dollars en lien avec les projets de DMFA que les gouvernements actuels et futurs et, au bout du compte, les contribuables devront assumer. Toutefois, l'impact financier des projets de DMFA est plus élevé, car la province a également contracté des emprunts pour payer les entrepreneurs à l'achèvement substantiel des différents projets. Les montants ainsi empruntés font partie de la dette publique totale comptabilisée dans les Comptes publics de la province.

Depuis 2005, les projets d'infrastructure de grande envergure réalisés selon le modèle de DMFA sont gérés par Infrastructure Ontario. Pour déterminer si un grand projet d'infrastructure devrait être réalisé selon le modèle de DMFA ou bien directement par le secteur public, Infrastructure Ontario effectue une « évaluation de l'optimisation des ressources ». Cette évaluation sert à comparer les coûts estimatifs de la réalisation d'un projet par le secteur public (ce qu'on appelle le comparateur du secteur public) avec ceux de sa réalisation au moyen du modèle de DMFA selon des devis identiques. Si le coût de réalisation du projet selon le modèle de DMFA est moindre que celui de sa réalisation par le secteur public, on obtient alors une optimisation des ressources positive en optant pour le modèle de DMFA.

Pour 74 projets d'infrastructure, terminés ou en cours au moment de notre audit en 2014, pour lesquels Infrastructure Ontario avait conclu qu'il serait plus rentable d'en confier la réalisation au secteur privé selon le modèle de DMFA, nous avons remarqué que les coûts tangibles estimatifs (tels que les coûts reliés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services d'ingénierie et aux services de gestion de projet) étaient supérieurs de près de 8 milliards de dollars à ce qu'il en coûterait si le secteur public soustraitait et gérait les projets. La majeure partie de ce montant (6,5 milliards de dollars) a trait aux coûts de financement du secteur privé.

Toutefois, Infrastructure Ontario estimait que cet écart de 8 milliards de dollars était largement compensé par le risque d'éventuels dépassements de coûts si la construction et, dans certains cas, l'entretien de ces 74 installations étaient effectués directement par le secteur public. Essentiellement, Infrastructure Ontario a estimé que le risque que les projets ne soient pas réalisés dans le respect des délais et du budget était environ cinq fois plus grand si le secteur public assurait directement la gestion des projets au lieu de la confier au secteur privé.

Nous avions également constaté ce qui suit :

- Il n'y a aucune donnée empirique à l'appui des principales hypothèses utilisées par Infrastructure Ontario pour attribuer des coûts à des risques précis. L'organisme s'en remet plutôt au jugement professionnel et à l'expérience de conseillers externes pour attribuer ces coûts et il était donc difficile de les vérifier. À cet égard, nous avions remarqué que la réalisation de projets par le secteur public était souvent peinte de façon négative, et il s'ensuivait des différences importantes dans les hypothèses utilisées pour évaluer les risques entre la réalisation des projets par le

secteur public et leur réalisation au moyen du modèle de DMFA.

- Dans certains cas, un risque qui serait transféré à l'entrepreneur privé selon l'évaluation de l'optimisation des ressources du projet ne lui avait pas été transféré, d'après l'entente contractuelle du projet. Par exemple, l'évaluation de l'optimisation des ressources d'un projet hospitalier supposait que l'entrepreneur assumerait le risque de modification de la conception; toutefois, le contrat de ce projet indiquait que l'entrepreneur n'était pas responsable de la conception du projet et que le secteur public assumait le risque de modification de la conception.
- Infrastructure Ontario incluait dans ses évaluations de l'optimisation des ressources deux risques qu'il ne fallait pas inclure. Le coût total de ces deux risques pour les 74 projets de DMFA s'élevait à près de 6 milliards de dollars. Si ces deux risques n'avaient pas été inclus dans les évaluations de l'optimisation des ressources, le coût évalué pour la réalisation de 18 des 74 projets par le secteur public aurait été inférieur de 350 millions de dollars au coût de leur réalisation selon le modèle de DMFA.

En nous fondant sur notre audit et notre examen du modèle de DMFA, nous avions indiqué qu'il serait possible d'optimiser les ressources dans le cadre de la réalisation de projets par le secteur public si les contrats rédigés pour ces projets contenaient des dispositions rigoureuses pour gérer les risques et fournissaient des incitatifs aux entrepreneurs pour exécuter les projets dans le respect des délais et du budget et si le secteur public avait la volonté et la capacité de gérer la relation avec l'entrepreneur et d'appliquer les dispositions du contrat si besoin est.

Infrastructure Ontario affiche d'excellents résultats en matière de réalisation de projets tels que des hôpitaux, des palais de justice et des centres de détention dans le respect des délais et du budget. Il est peut-être maintenant en mesure de mettre son expertise à profit pour gérer directement la construction de certaines infrastructures de grande envergure et réduire ainsi le coût assumé par les contribuables au titre du financement provenant du secteur privé. Tant le secteur privé que le secteur public ont un rôle à jouer dans la réalisation des projets. Grâce à l'expérience acquise avec les projets de DMFA, le temps est peut-être venu de déterminer ce que devraient être ces rôles et la combinaison des modes de financement à l'avenir.

Nous avions recommandé qu'Infrastructure Ontario recueille des données sur les coûts réels des projets récents – réalisés selon le modèle de DMFA et sans ce modèle – et qu'il revoie sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour garantir que ses évaluations du risque sont justifiées; qu'il confirme que tous les risques censés être transférés à l'entrepreneur d'un projet de DMFA soient effectivement transférés dans les contrats. Nous avions également recommandé qu'Infrastructure Ontario participe aux modes d'approvisionnement traditionnels qui mettent à profit l'expérience qu'il a acquise en assurant la réalisation de projets de DMFA dans le respect des délais et du budget pour la plupart, afin de réaliser des économies supplémentaires pour les contribuables de l'Ontario.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et Infrastructure Ontario s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

Comité permanent des comptes publics

Le 25 mars 2015, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences publiques concernant l'audit de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement que nous avions effectué en 2014. Le Comité a déposé à l'Assemblée législative en juin 2015 un rapport découlant de ces audiences. Le Comité a avalisé nos constatations et nos recommandations et il a formulé six recommandations supplémentaires. Infrastructure Ontario et le ministère de

l'Infrastructure (appelé le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure au moment de notre audit) ont répondu au rapport du Comité à la fin de septembre 2015. On trouvera les recommandations du Comité et le suivi de celles-ci au **chapitre 3**.

Examen et enquête du Comité spécial d'Infrastructure Ontario

En septembre 2015, des journalistes du Globe and Mail ont rencontré les cadres supérieurs d'Infrastructure Ontario et le viceprésident d'alors de son conseil d'administration concernant des allégations faites contre un ancien employé qui avait été congédié en février 2012. L'employé était accusé d'avoir participé à un stratagème de factures de complaisance à l'Université York et d'avoir omis de divulguer des conflits d'intérêts dans l'approvisionnement du projet de réaménagement de l'Hôpital St. Michael.

En raison de la gravité des allégations, Infrastructure Ontario a mis sur pied un Comité spécial en octobre 2015 chargé d'examiner les aspects suivants et de présenter un rapport à ce sujet :

- examiner si la conduite ou les activités de l'employé étaient inappropriées ou non autorisées d'une façon quelconque, notamment si l'employé avait communiqué de l'information confidentielle sur les opérations d'Infrastructure Ontario à des personnes non autorisées ou avait participé à une malversation;
- l'approvisionnement de l'Hôpital St. Michael et les autres projets d'Infrastructure Ontario dans lesquels l'employé jouait un rôle;
- les circonstances dans lesquelles l'employé avait quitté Infrastructure Ontario;
- toutes autres questions connexes ou secondaires qui doivent être examinées selon le Comité spécial ou le ministre de l'Infrastructure.

Le 6 septembre 2016, Infrastructure Ontario a publié les résultats de cet examen. L'examen a révélé que l'employé avait omis de divulguer tous ses conflits d'intérêts potentiels dans l'approvisionnement de l'Hôpital St. Michael. Toutefois, l'examen n'a révélé aucune tentative de la part de l'employé d'influencer de façon inappropriée l'évaluation de l'approvisionnement de ce projet, et le processus d'approvisionnement du projet n'a pas été compromis.

L'examen a également permis de constater que la décision de congédier l'employé était appropriée. Cette décision d'Infrastructure Ontario était fondée sur l'implication de l'employé dans le stratagème de factures de complaisance à l'Université York. Toutefois, le président et chef de la direction alors en exercice d'Infrastructure Ontario avait omis de consulter ou d'informer le conseil d'administration et le comité d'audit d'Infrastructure Ontario des circonstances du congédiement de l'employé et avait également omis d'en faire mention dans le dossier de l'employé. C'est ainsi que deux employés d'Infrastructure Ontario ont donné sans le savoir des références positives pour l'employé, qui a alors obtenu un emploi à l'Hôpital St. Michael.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Infrastructure Ontario a réalisé des progrès à l'égard de certaines de nos recommandations, notamment hausser à 100 millions de dollars le seuil d'évaluation d'un projet réalisé selon le modèle de DMFA; modifier le processus pour inciter les entrepreneurs des projets à corriger les lacunes mineures dans les délais convenus; fournir de la formation et des mises à jour sur son système de base de données centralisée afin d'améliorer l'intégralité et l'exactitude des renseignements sur les projets DMFA.

Cependant, certains aspects n'étaient pas encore au point, notamment recueillir des données

empiriques à l'appui du coût des risques établi dans l'évaluation de l'optimisation des ressources servant à justifier le recours au modèle de DMFA, et s'assurer que les risques censés être transférés dans l'évaluation de l'optimisation des ressources sont pris en compte dans l'entente de projet.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Évaluation de l'optimisation des ressources

Recommandation 1

Infrastructure Ontario doit, en collaboration avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, recueillir des données sur les coûts réels des projets d'infrastructure récents réalisés par le secteur public et réalisés selon le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) et revoir sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour garantir que le coût des risques censés être retenus dans les deux modèles d'approvisionnement (DMFA et comparateur du secteur public) est justifié.

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2017.

Détails

L'évaluation et l'attribution des risques retenus pour les deux modèles d'approvisionnement – DMFA et secteur public – sont un élément clé de l'évaluation de l'optimisation des ressources effectuée par Infrastructure Ontario. Pour les projets que nous avons examinés, l'établissement du coût des risques par Infrastructure Ontario et l'impact de leur attribution entre les deux modèles d'approvisionnement étaient les seuls facteurs qui faisaient pencher la balance en faveur de la réalisation des projets selon le modèle de DMFA plutôt que par le secteur public. Nous avions constaté dans notre audit de 2014 qu'aucune donnée empirique n'étayait l'évaluation des risques; de plus, comme Infrastructure Ontario s'en remettait au jugement de conseillers externes pour attribuer les coûts, il était difficile de les vérifier.

Depuis notre audit, Infrastructure Ontario a pu obtenir les coûts réels récents uniquement des projets qu'il gère dans le portefeuille de biens immobiliers de la province. En 2015, Infrastructure Ontario a commencé à inclure dans son compte rendu annuel pour les projets de DMFA les résultats des projets d'immobilisations d'une valeur de 10 millions à 50 millions de dollars réalisés selon le modèle traditionnel, qui ont été livrés en 2013-2014 et 2014-2015 par sa division des Services de gestion immobilière. Le compte rendu a révélé que 71 % de ces projets respectaient le budget et que 86 % respectaient les délais. Pour ce qui est des projets de DMFA, 98 % respectaient le budget et 73 % respectaient les délais.

Infrastructure Ontario avait embauché un expert-conseil en estimation de coûts en septembre 2015 pour qu'il examine cinq grands projets hospitaliers (représentant des coûts en capital supérieurs à 100 millions de dollars) qui avaient été réalisés 10 ans auparavant de manière traditionnelle. Le rapport de l'expert-conseil révélait que la comparaison du coût de la soumission et du coût final indiquait que les dépassements de coûts pour les cinq projets hospitaliers étaient de l'ordre de 5,0 % à 95,5 % : les dépassements étaient inférieurs à 10 % dans le cas de trois projets, ils correspondaient à 35 % dans le cas d'un projet à cause de questions environnementales et d'autres coûts, et à 95,5 % dans le cas du dernier projet en raison de l'absence de mesures de contrôle, de l'insuffisance des ressources et du manque d'expérience en réalisation de grands projets d'immobilisations. Infrastructure Ontario a utilisé ces constatations pour justifier les dépassements de coûts estimatifs de l'ordre de 15 % à 25 % dans son évaluation des risques pour les projets réalisés selon le modèle traditionnel.

Par ailleurs, Infrastructure Ontario a retenu les services d'une autre société d'expertsconseils pour qu'elle mette à jour la matrice des risques des projets de routes et d'infrastructures de transport en commun en avril 2015. Cependant, cette mise à jour ne reposait sur aucune donnée empirique, car comme le disait l'expert-conseil dans son rapport

[*traduction*] « il n'y a aucune base de données complète des projets publics ou privés qu'il serait possible de repérer ou d'utiliser pour l'estimation des risques ».

Infrastructure Ontario utilisait également comme autres données probantes à l'appui de ses évaluations des risques un rapport du personnel de la Ville de Toronto sur le prolongement de la ligne de métro Toronto-York Spadina, qui indiquait que les dépassements de coûts du projet atteignaient 21 %.

À l'été 2015, le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement ont publié une nouvelle directive sur les grands projets d'infrastructure publique qui établit le processus d'approbation et les exigences en matière de compte rendu pour les grands projets d'infrastructure réalisés dans la province. Aux termes de la directive, d'ici la fin de 2016-2017, les ministères commenceront à rendre compte chaque trimestre de l'état des grands projets, y compris ceux réalisés selon le modèle traditionnel ou le modèle de DMFA.

Nous continuerons de surveiller la progression de cette initiative qui vise à recueillir des données comparables sur les projets réalisés selon le modèle traditionnel et le modèle de DMFA.

Infrastructure Ontario a indiqué qu'il aimerait remplacer les évaluations actuelles de l'optimisation des ressources par une approche d'analyse de rentabilisation pour évaluer la pertinence des projets DMFA. Pour mettre en oeuvre cette nouvelle approche, il devra collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de l'Infrastructure et d'autres intervenants ministériels. Il prévoit engager le processus au début de 2017, puis présenter des recommandations à son conseil d'administration d'ici l'été 2017.

Recommandation 2

Pour garantir la validité et l'objectivité des évaluations de l'optimisation des ressources effectuées dans le cadre de la réalisation des projets d'infrastructure de grande envergure, Infrastructure Ontario doit confirmer :

- *que tous les risques censés être transférés à l'entrepreneur d'un projet DMFA sont étayés par des dispositions pertinentes de l'entente de projet;*
  État : En voie de mise en œuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Lors de notre audit de 2014, nous avions constaté plusieurs incohérences quant aux risques censés avoir été transférés au secteur privé dans les évaluations de l'optimisation des ressources effectuées par Infrastructure Ontario et dans les ententes des projets. Infrastructure Ontario a certes amélioré depuis son évaluation de l'optimisation des ressources pour regrouper les risques et éliminer des risques redondants, mais nous constatons encore que les coûts liés à des risques censés avoir été transférés à l'entrepreneur du projet de DMFA selon les évaluations continuent en réalité d'être assumés par l'entrepreneur et par la province d'après les ententes de projet.

Par exemple, notre examen des évaluations de l'optimisation des ressources en 2014 a révélé qu'un risque associé à l'approbation des permis était considéré comme ayant été transféré à l'entrepreneur du projet de DMFA, mais, d'après l'entente, ce risque était partagé entre l'entrepreneur et le responsable du projet. Il continue d'en être ainsi dans la nouvelle évaluation de l'optimisation des ressources et dans l'entente de projet actuelle.

De la même façon, l'évaluation de l'optimisation des ressources pour les projets de constructionfinancement continue de présumer que le risque d'erreurs de conception est transféré à l'entrepreneur du projet de DMFA, alors que le responsable du projet continue en fait d'assumer ce risque d'après l'entente du projet.

Au moment de notre suivi, Infrastructure Ontario entendait modifier les évaluations de l'optimisation des ressources pour les harmoniser avec les dispositions des ententes de projet concernant deux

secteurs de risque que nous avions déterminés. Il comptait également modifier les matrices de risques pour tous les nouveaux projets d'ici décembre 2016.

- *que les coûts attribués aux risques retenus dans le comparateur du secteur public ne sont pas comptabilisés ailleurs dans les évaluations.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2014, nous avions relevé dans les évaluations du risque effectuées par Infrastructure Ontario deux risques particuliers dont les coûts représentaient environ le tiers de la valeur des risques retenus pour le comparateur du secteur public qui n'auraient pas dû être inclus.

Le premier était le « risque résiduel du bien » qui était comptabilisé en double pour les projets de DMFA comportant un volet d'entretien. Plus précisément, en plus d'inclure dans ses évaluations de l'optimisation des ressources un coût de près de 3 milliards de dollars au titre des risques retenus dans le comparateur du secteur public, Infrastructure Ontario présumait dans ce comparateur un coût de base pour l'entretien des biens et du remplacement de leurs composantes principales selon un montant et un calendrier identiques à ceux prévus dans le coût de base calculé pour le modèle de DMFA. Dans ce cas, l'état présumé des biens devrait être le même dans les deux modèles d'approvisionnement et il ne devrait pas être nécessaire d'ajouter un coût additionnel associé au risque « résiduel du bien » dans le comparateur du secteur public.

Le second était le « risque de la planification, du processus et des pratiques d'attribution » associé aux retards causés par les approbations gouvernementales internes, lequel s'appliquerait dans les deux modèles d'approvisionnement; par conséquent, quel que soit le modèle utilisé, le risque devrait être le même.

La nouvelle méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources adoptée par Infrastructure Ontario en 2014-2015 a réduit de 40 % le coût du cycle de vie indiqué dans le comparateur du secteur public pour tenir compte de la tendance à limiter les dépenses observée dans le passé à cet égard dans la province. Le risque résiduel du bien reflète également l'état du portefeuille de biens immobiliers de la province d'après le montant des dépenses assumées par la province au titre du cycle de vie. En moyenne, les immeubles de ce portefeuille ont un indice de l'état des installations (IEI = valeur de l'entretien reporté/valeur de remplacement du bien) de 18 % quand ils atteignent 30 ans. Infrastructure Ontario a indiqué qu'il suppose en général dans son évaluation de l'optimisation des ressources que les projets réalisés selon le modèle traditionnel auront un IEI d'environ 20 %.

En mars 2015, Infrastructure Ontario a aussi revu la probabilité et l'impact associés au risque « de la planification, du processus et des pratiques d'attribution » dans sa matrice des risques de l'évaluation de l'optimisation des ressources pour les deux modèles d'approvisionnement; dorénavant, le risque s'applique pour les deux modèles dans le cas des projets d'infrastructure civile (p. ex. les routes et les infrastructures de transport en commun) et l'écart est réduit considérablement entre les deux modèles pour les projets d'infrastructure sociale (p. ex. les projets hospitaliers). De plus, à la suite des changements apportés, on parle désormais d'« approbations gouvernementales de programme » pour nommer ce risque afin de clarifier les différents risques dans l'évaluation.

Infrastructure Ontario doit également confirmer que le seuil qui définit un projet de grande envergure est utile pour déterminer les projets qui devraient être réalisés selon le modèle de DMFA par rapport à la réalisation par le secteur public.
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, en collaboration avec Infrastructure Ontario, avait entrepris un examen du seuil de sélection de 50 millions de dollars établi pour réaliser un projet selon le modèle de DMFA

afin de déterminer s'il fallait augmenter le seuil. Au printemps 2015, le gouvernement a annoncé qu'il adoptera un nouveau seuil de 100 millions de dollars pour déterminer si un projet est un candidat à la réalisation selon le modèle de DMFA. Ce nouveau seuil est conforme aux seuils établis pour les projets réalisés en partenariat publicprivé ailleurs au Canada.

Le gouvernement évaluera au cas par cas les projets complexes de moins de 100 millions de dollars en vue de leur réalisation selon le modèle de DMFA.

Recommandation 3

Infrastructure Ontario doit s'assurer que tous les changements qu'il propose d'apporter à sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources, notamment son intention d'augmenter d'au plus 13,3 % le coût de base du comparateur du secteur public pour tenir compte des innovations à valeur ajoutée que le secteur privé apporte peut-être aux projets, peuvent être et sont entièrement étayés et peuvent résister à un examen minutieux.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre audit en 2014, Infrastructure Ontario avait proposé d'apporter plusieurs changements à sa méthodologie pour les futures évaluations de l'optimisation des ressources. On trouvera à la **figure 1** les changements proposés et ceux qui ont été apportés par la suite.

En ce qui concerne le rajustement proposé pour tenir compte des innovations à valeur ajoutée que le secteur privé peut apporter aux projets, Infrastructure Ontario a embauché deux sociétés d'expertsconseils pour examiner ses projets de DMFA. Les deux sociétés ont sondé et interviewé des entreprises externes qui participent à la réalisation de projets d'infrastructure, et une société a effectué une comparaison de la soumission retenue avec la moyenne de toutes les soumissions pour les projets de DMFA.

Les deux sociétés ont conclu que les soumissionnaires retenus avaient pu présenter une soumission plus basse en fournissant un plan de conception pour une aire de projet réduite pouvant offrir le même rendement que celui défini dans les devis, ou en offrant un calendrier de construction plus court dans certains cas; or, ces aspects étaient considérés comme des innovations que les soumissionnaires avaient incorporées à leur plan de conception.

Nous continuons de nous demander si les écarts entre les prix des soumissions peuvent justifier le rajustement au titre de l'innovation étant donné que des soumissions plus basses pourraient s'expliquer par plusieurs autres facteurs, tels que la capacité non utilisée que l'entrepreneur d'un projet souhaite déployer pour réduire ainsi ses coûts.

De plus, Infrastructure Ontario a éliminé la prime de risque de 5 % à 10 % pour les projets réalisés selon le modèle de DMFA. Toutefois, il n'a pas fourni d'explication à l'appui de ce changement.

Par conséquent, l'inclusion du rajustement au titre de l'innovation de 7,5 % à 12 % dans le comparateur du secteur public combinée à l'élimination de la prime de risque de 5 % à 10 % pour le modèle de DMFA donne un rajustement réel de 12,5 % à 22 % en faveur du modèle de DMFA.

En dernier lieu, dans les modifications apportées aux probabilités et aux répercussions des risques, Infrastructure Ontario n'a pas tenu compte de la mesure dans laquelle ces modifications étaient fondées sur les données empiriques réelles relatives aux projets traditionnels.

Recommandation 4

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit également faire participer Infrastructure Ontario aux modes d'approvisionnement traditionnels qui mettent à profit l'expérience que l'organisme a acquise en assurant la réalisation de projets DMFA dans le respect des délais et du budget pour la plupart, afin de réaliser des économies et de mettre en pratique le cadre stratégique mis en oeuvre par le gouvernement

Figure 1 : Changements de la méthodologie d'Infrastructure Ontario pour les évaluations de l'optimisation des ressources

Source des données : Infrastructure Ontario

	Changement proposé en 2014	Changement apporté après l'audit de 2014	Explication du changement
1.	Augmenter d'au plus 13,3 % le coût de base dans le comparateur du secteur public pour tenir compte des innovations à valeur ajoutée apportées par le secteur privé aux projets qui ne sont pas réalisés selon le modèle d'approvisionnement du secteur public.	Intégrer un facteur d'innovation à l'évaluation de l'optimisation des ressources en augmentant de 7,5 % le coût de base dans le comparateur du secteur public pour les projets de conception-construction-financement et de 12 % pour les projets de conception-construction-financement-entretien.	Cette modification était fondée sur une comparaison de la soumission retenue et de la moyenne de toutes les soumissions pour les projets, ainsi que sur les sondages et les entrevues effectués par les deux sociétés d'experts-conseils en estimation de coûts.
2.	Modifier le pourcentage du paiement d'achèvement substantiel d'un projet de construction afin d'optimiser les coûts de financement et d'assurer que l'entrepreneur a suffisamment d'intérêts en jeu.	Majorer de 50 % à 60 % le paiement d'achèvement substantiel pour les projets d'infrastructure sociale (p. ex. hôpitaux, palais de justice) et jusqu'à 85 % pour les projets d'infrastructure civile (p. ex. routes, transport en commun). Introduction de « paiements à l'avancement » dans les grands projets de conception-construction-financement-entretien.	Ces modifications étaient fondées sur un examen des projets antérieurs et une comparaison des coûts de financement public par rapport aux coûts de financement privé. Elles visent à appuyer la gestion des coûts de financement des projets DMFA, tout en assurant un transfert de risque efficace.
3.	Réduire la prime de risque estimative pour les projets DMFA, passant de 5 % à 10 % du coût de base en fonction du type de projet à de 0 % à 6 %.	Éliminer le rajustement de la prime de risque dans l'évaluation de l'optimisation des ressources pour les projets DMFA.	Infrastructure Ontario n'a pas fourni d'explication de l'élimination de la prime de risque dans l'évaluation de l'optimisation des ressources pour les projets DMFA, sauf qu'il a indiqué que cette modification a résulté de l'examen du rajustement du facteur d'innovation.
4.	Exclure les primes d'assurance du rajustement de neutralité concurrentielle dans le comparateur du secteur public pour éviter la double comptabilisation de ce coût.	Exclure les primes d'assurance du rajustement de neutralité concurrentielle.	Modification recommandée dans notre audit de 2014 pour éviter la double comptabilisation de ce coût.
5.	Regrouper le nombre de risques examinés et attribuer de nouvelles probabilités et répercussions des risques pour tenir compte de l'expérience acquise à ce jour par Infrastructure Ontario dans la réalisation de projets DMFA.	Réduire le nombre de risques dans l'évaluation de l'optimisation des ressources, passant de 60 à 40, et modifier au besoin les probabilités et répercussions des risques.	La matrice de risques de chaque catégorie de bien et modèle d'approvisionnement a été examinée et un nombre de risques ont été regroupés pour tenir compte de l'expérience acquise dans les projets DMFA et de la répartition des risques. Toutefois, les nouvelles probabilités et répercussions des risques n'étaient pas fondées sur les données empiriques des projets de construction traditionnels.

en juin 2011 pour guider les investissements en matière d'infrastructure dans la province.
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans une lettre de janvier 2016, le ministère de l'Infrastructure a indiqué qu'un examen du mandat d'Infrastructure Ontario selon la nouvelle Directive concernant les organismes et les nominations est prévu en 2016-2017. Cet examen sera essentiel pour s'assurer que les activités d'Infrastructure Ontario sont à jour et qu'elles s'inscrivent dans les objectifs et les priorités stratégiques du gouvernement.

Acquisition des services d'un entrepreneur pour les projets DMFA

Recommandation 5

Afin d'établir une bonne estimation du coût des projets avant de demander l'approbation du Conseil du Trésor et de mieux évaluer le caractère raisonnable des futures soumissions, Infrastructure Ontario doit déterminer les raisons des écarts importants entre la valeur réelle des contrats et ses estimations du coût des projets, en particulier pour les projets comportant des frais de financement, d'entretien et du cycle de vie à long terme. En conséquence, Infrastructure Ontario doit examiner et mettre à jour ses processus pour établir ces estimations.
État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'hiver 2017.

Détails

Nous avions relevé lors de notre audit de 2014 un écart important entre les budgets initiaux approuvés pour les projets et la valeur réelle des contrats à la clôture financière. Nous avions constaté que pour les 56 projets qui étaient au stade de l'achèvement substantiel ou au stade de la construction au moment de notre audit, la valeur totale des contrats était inférieure d'environ 12 milliards de dollars (27 %) au budget initial. L'écart découlait en grande partie des frais de financement, du cycle de vie et d'entretien à long terme. Globalement, cet écart indiquait que les méthodes de budgétisation d'Infrastructure Ontario ne permettaient pas d'estimer de façon exacte les coûts à long terme des projets de DMFA.

Depuis notre audit, Infrastructure Ontario a effectué une analyse des tendances budgétaires de 2007 à 2015 pour les projets de DMFA afin de déterminer les raisons des écarts entre la valeur réelle des contrats et ses estimations des coûts des projets. L'analyse a révélé que des approches très prudentes avaient été utilisées dans les projets de DMFA initiaux pour compenser l'absence d'une connaissance approfondie des pratiques de l'industrie et l'absence de données de qualité pour estimer les frais d'entretien et du cycle de vie des projets de DMFA. L'analyse indiquait une amélioration des estimations budgétaires au fil du temps grâce à une meilleure connaissance des pratiques de l'industrie et à une plus grande utilisation des données des projets.

Par ailleurs, Infrastructure Ontario a retenu les services d'une société d'expertsconseils en estimation de coûts pour qu'elle examine sa méthode d'élaboration des budgets des projets de DMFA. Selon le rapport final publié en mars 2016, la méthode employée par Infrastructure Ontario pour établir les budgets applique un processus conforme aux pratiques de l'industrie, mais certaines améliorations s'imposaient, notamment celles-ci :

- Il semble qu'Infrastructure Ontario traite chaque projet de manière unique et qu'il n'applique pas de marges de pourcentage standards aux différentes catégories de coûts pour tous les projets. L'expert-conseil a recommandé qu'Infrastructure Ontario continue d'examiner chaque projet individuellement au départ et qu'il le compare ensuite aux points de référence dans le cadre de son exercice de diligence raisonnable. C'est un aspect crucial de l'établissement de budgets raisonnables.
- Alors que le portefeuille de projets d'infrastructure sociale de conception-construction-financement-entretien (CCFE) (qui comprend, par exemple, les hôpitaux et les palais de justice) semble donner de bons

résultats, des améliorations s'imposent dans le portefeuille de projets d'infrastructure civile CCFE (qui comprend, par exemple, les routes et les infrastructures de transport en commun); en effet, deux des cinq budgets seulement des projets de ce dernier portefeuille répondent aux normes de l'industrie.

- Infrastructure Ontario devrait continuer de surveiller les tendances et apporter des modifications aux hypothèses élaborées pour les projets qui en sont actuellement à l'étape de la transaction en utilisant les données issues des projets terminés pour parfaire son processus de budgétisation.

En réponse aux préoccupations cernées dans le rapport, Infrastructure Ontario constitue une nouvelle base de données sur les projets. La base de données permettra une meilleure analyse et un meilleur compte rendu des projets individuels et des secteurs aux fins de comparaison. Ces renseignements seront utiles pour établir les budgets des projets. Infrastructure Ontario prévoit de mettre ce système en oeuvre au printemps ou à l'été 2017. Par ailleurs, l'équipe de gestion des budgets et des coûts a été restructurée en 2016. Les ressources nécessaires pour améliorer les résultats budgétaires du portefeuille de projets d'infrastructure civile CCFE ont été définies : elles comprennent le recours aux services d'un évaluateur ou analyste de données quantitatives, qui devrait être embauché à l'automne ou à l'hiver 2016, et l'établissement d'une nouvelle liste de fournisseurs attitrés de services d'expertsconseils en estimation de coûts, qui devrait être élaborée à l'hiver 2017.

Évaluation des soumissionnaires pour les projets DMFA

Recommandation 6

Infrastructure Ontario doit examiner et mettre à jour son système de cotation des soumissions de façon à prendre dûment en compte tant les aspects techniques de la soumission que son prix.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avions remarqué dans notre audit de 2014 que le système de cotation utilisé par Infrastructure Ontario pour évaluer les soumissions donnait un avantage certain au plus bas soumissionnaire et que cela avait souvent pour résultat de minimiser l'importance des aspects techniques de la soumission. Pour plusieurs projets qui avaient été attribués au plus bas soumissionnaire, nous avions remarqué que le soumissionnaire, dans certains cas, n'avait satisfait qu'aux exigences conceptuelles et techniques minimales du projet.

Depuis notre audit, Infrastructure Ontario a examiné sa méthodologie d'évaluation et a conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier son système de cotation, car le processus actuel exige non seulement que tous les soumissionnaires répondent à des normes de qualification rigoureuses, mais également aux exigences conceptuelles et techniques minimales, lesquelles correspondent à une norme élevée. Cependant, Infrastructure Ontario a apporté plusieurs autres changements à la suite de son examen, dont les suivants :

- une évaluation progressive de la demande de propositions, selon laquelle on évalue dorénavant les résultats techniques au complet avant d'ouvrir la proposition financière (auparavant, cela était effectué simultanément par les équipes d'évaluation des aspects techniques et financiers);
- l'instauration d'un seuil de cotation minimale des propositions techniques pour les projets de constructionfinancement pour s'assurer que certaines normes de construction, principalement en ce qui a trait au calendrier des travaux de construction, sont respectées;
- l'élaboration de cadres d'évaluation formels pour décrire le processus d'évaluation, que l'on utilisera pour sélectionner le soumissionnaire qui réalisera un projet.

Recommandation 7

Infrastructure Ontario doit veiller à ce que les personnes qui participent à l'évaluation des soumissions signent la déclaration de conflit d'intérêts requise pour divulguer les relations qu'elles ont, le cas échéant, avec les entités nommées dans les soumissions.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici le printemps 2017.

Détails

Il est important de s'assurer que toutes les personnes qui participent à l'approvisionnement d'un projet ont déclaré toutes les situations qui pourraient nuire à leur impartialité dans les processus d'évaluation. Durant notre audit de 2014, Infrastructure Ontario n'avait pas été en mesure de nous fournir des déclarations de conflit d'intérêts signées pour plusieurs personnes qui participaient à l'évaluation des soumissions à l'étape de la demande de qualification et à celle de la demande de propositions. Notre travail de suivi a révélé qu'Infrastructure Ontario n'avait toujours pas des déclarations de conflit d'intérêts signées pour toutes les personnes qui participent à l'évaluation des demandes de qualification et des demandes de propositions soumises à la suite de notre audit de 2014.

Depuis notre audit de 2014, Infrastructure Ontario a mis sur pied une équipe d'examen des conflits (l'équipe relève de l'avocate générale d'Infrastructure Ontario) chargée de s'assurer que toutes les personnes qui participent au processus d'évaluation n'ont aucun conflit d'intérêts en la matière et que tout conflit d'intérêts perçu, possible ou réel est géré et atténué de façon adéquate.

Infrastructure Ontario a aussi apporté plusieurs changements à son processus de gestion des dossiers depuis notre audit; il a notamment confié au Bureau de l'avocate générale la responsabilité de la gestion des dossiers qui relevait auparavant du service de l'approvisionnement et il a élaboré une liste de contrôle de clôture pour assurer le maintien du stockage numérique et physique nécessaire de tous les documents se rapportant à un approvisionnement.

Pour améliorer son processus de tenue de livres, Infrastructure Ontario a conclu un contrat avec un fournisseur de services externe pour qu'il mette à l'essai un système d'évaluation électronique, y compris la création d'une piste d'audit de l'enregistrement et de la conformité des déclarations de conflit d'intérêts. Le contrat entrait en vigueur le 27 avril 2016 et Infrastructure Ontario prévoit de mettre le système à l'essai avec un projet de DMFA au printemps 2017.

Recommandation 8

Conformément à la lettre datée de mars 2012 du ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, Infrastructure Ontario doit élaborer un processus de gestion officiel des droits de propriété intellectuelle acquis en contrepartie du remboursement des frais de soumission aux soumissionnaires non retenus afin de garantir que la province tire pleinement parti de ces droits dans la planification des nouveaux projets.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Comme indiqué dans le cadre pour l'élaboration et l'exécution des projets réalisés selon le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, publié en juin 2016 par le ministère de l'Infrastructure, Infrastructure Ontario demeure responsable de la gestion des droits de propriété intellectuelle acquis en contrepartie du remboursement des frais de soumission aux soumissionnaires non retenus.

Depuis notre audit de 2014, Infrastructure Ontario a regroupé dans son système de gestion des documents tous les plans de conception soumis par voie électronique, et les équipes de projet peuvent maintenant les consulter pour la planification des projets à l'avenir.

Surveillance des projets DMFA

Recommandation 9

Infrastructure Ontario doit examiner le montant de paiement retenu lorsque les projets qu'il réalise sont terminés pour l'essentiel afin que les lacunes mineures soient corrigées rapidement.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Les ententes de DMFA exigent en général que les lacunes mineures soient corrigées dans un délai de 45 à 120 jours après l'achèvement substantiel du projet. Nous avions cependant constaté dans notre audit de 2014 que le délai moyen pour corriger ce genre de lacunes était de près de 13 mois et que, dans deux cas, des projets hospitaliers n'étaient pas clos trois ans après l'achèvement substantiel du projet parce que toutes les lacunes mineures n'avaient pas été corrigées.

Depuis notre audit, Infrastructure Ontario a revu le montant des retenues ainsi que la méthode de calcul et de paiement de celles-ci. À la suite de son examen, il a proposé plusieurs changements aux ententes de projet pour inciter le secteur privé à corriger rapidement les lacunes mineures. Ces changements comprennent ce qui suit :

- Modifier la méthode de calcul du montant à retenir au titre des lacunes mineures afin d'augmenter le montant de la retenue – depuis toujours, le montant retenu correspondait à 200 % de l'estimation du coût des travaux de correction établie par l'entrepreneur du projet. Ce calcul repose désormais sur 200 % de l'estimation, établie par le certificateur indépendant, du coût des travaux de correction si Infrastructure Ontario ou le promoteur du projet devait se charger de les effectuer.
- Aucun paiement à l'avance n'est versé à l'entrepreneur du projet pour les lacunes mineures corrigées – aucun montant retenu au titre des lacunes mineures n'est versé avant que toutes les lacunes mineures, y compris les travaux saisonniers, aient été corrigées comme le certifie le certificateur indépendant ou l'expert-conseil.
- La suppression de la possibilité d'expiration postérieure de 30/75 jours de la période de correction des lacunes mineures, ce qui limite en effet la période de correction dont dispose l'entrepreneur du projet à la période établie dans les ententes de projet, c'est-à-dire 45 jours pour les projets de conception-construction-financement et les projets de conception-construction-financement-entretien, et 120 jours jours pour les projets de construction-financement, ou à la période autrement établie par le certificateur indépendant à l'achèvement substantiel du projet. Ainsi, la province peut intervenir immédiatement après l'expiration de la période de correction pour effectuer la réparation des lacunes en utilisant les fonds retenus.

Ces propositions ont été adoptées en principe en février 2016 pour tous les projets en cours et futurs. Au moment de notre suivi en août 2016, Infrastructure Ontario avait mis en oeuvre ces nouvelles propositions dans ses six projets actuellement en cours.

Recommandation 10

Afin d'assurer une surveillance adéquate de la phase de construction des projets, Infrastructure Ontario doit veiller à ce que les renseignements sur chaque projet soient stockés dans une base de données centralisée selon une structure uniforme et s'assurer que ses rapports sur l'état d'avancement de la construction sont exacts et complets.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Infrastructure Ontario produit un rapport mensuel sur l'état d'avancement de la construction de chaque projet. Dans notre audit de 2014, nous avions relevé des cas de rapports incorrects ou incomplets. Par exemple, dans certains rapports, les coûts prévus des projets ne concordaient pas avec le plus récent budget du projet et la liste des ordres

de modifications pour certains projets était incomplète. Nous avions également noté que l'information sur les projets était stockée à plusieurs endroits ou dans des bases de données multiples, notamment dans les ordinateurs et courriels personnels des employés. Il n'y avait ni structure uniforme ni base de données centralisée pour le stockage de ces renseignements. Cette situation créait un risque réel de perte de savoir sur les projets si un employé responsable de la surveillance d'un projet quittait l'organisme.

À l'automne 2014, Infrastructure Ontario a apporté plusieurs modifications à son système de base de données centralisée pour le rendre plus convivial et plus facile à utiliser par le personnel. De la formation sur l'utilisation du système et sur les modèles de rapport a été offerte à tout le personnel à la suite des modifications suivantes :

- élargir la fonctionnalité du système pour saisir les projets à l'étape antérieure à la transaction, c'est-à-dire avant le stade de la demande de propositions, ce qui permet d'avoir des renseignements plus complets sur l'avancement des projets dans le système (auparavant, les projets étaient ajoutés à la base de données centralisée uniquement quand ils atteignaient le stade de la demande de propositions);
- automatiser les rapports des transactions et les processus de demandes de remboursement dans le système pour faciliter la transition de l'information sur le projet et le suivi du projet entre l'étape de la transaction et celle de la construction;
- améliorer la fonction « aide » pour les processus concernant le registre des risques et la mise à jour sur l'avancement des projets pour fournir des précisions aux utilisateurs quand ils en ont besoin.

Par ailleurs, afin d'assurer l'intégralité et l'exactitude des renseignements communiqués dans les rapports, Infrastructure Ontario a entrepris un examen des données contenues dans ses rapports sur l'état d'avancement de la construction et a travaillé avec les équipes de projet pour faire concorder tous les renseignements sur les budgets, les imprévus et les variations avec les documents sources. En août 2016, cet examen était achevé pour 34 projets de DMFA.

En juillet 2016, Infrastructure Ontario a mis sur pied une nouvelle équipe de gestion de projet dans sa division des Grands projets. Cette équipe est chargée de s'assurer de l'intégralité des renseignements consignés dans le système et de l'utilisation uniforme du système. Dans les cas de renseignements manquants ou de nonconformité, l'équipe de projet pertinente sera avisée pour qu'elle puisse corriger la situation.

Chapitre 1

Section

1.06

Ministère de l'Infrastructure (anciennement le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure)

Programme de prêts d'Infrastructure Ontario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	1	1			
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1	1			
Total	**3**	**3**	**0**	**0**	**0**
%	**100**	**100**	**0**	**0**	**0**

Contexte

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier, communément appelée Infrastructure Ontario, est une société de la Couronne établie par la *Loi de 2011 sur la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier* (la Loi). Infrastructure Ontario est administrée par un conseil, dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui rend compte au ministre de l'Infrastructure (le ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure lors de notre audit en 2014).

Infrastructure Ontario compte quatre principaux secteurs d'activité qui traitent avec des clients gouvernementaux et non gouvernementaux : le secteur des grands projets gère les principaux projets d'infrastructure publique complexes selon le modèle de diversification des modes de financement et de l'approvisionnement; le secteur des services de gestion immobilière gère le portefeuille des terrains et autres biens immobiliers de la province; le secteur des prêts pour le financement des infrastructures administre le Programme de prêts; enfin, le secteur des projets commerciaux exploite les partenariats avec le secteur privé et les investissements du secteur privé pour réaliser des gains d'efficacité dans les services et les investissements du gouvernement.

Dans le cadre du Programme de prêts, Infrastructure Ontario octroie des prêts aux

municipalités et aux secteurs parapublic et sans but lucratif de l'Ontario aux fins du développement de l'infrastructure. Le Programme de prêts d'Infrastructure Ontario emploie 26 équivalents temps plein, notamment des agents de prêts, des assureurs commerciaux, du personnel de relations avec la clientèle, des analystes de risque de crédit, des chefs de projet, des analystes de trésorerie et des conseillers juridiques. Les dépenses du Programme pour 2015-2016 au titre des salaires et des frais administratifs s'élevaient à 7,1 millions de dollars.

Programme de prêts

Le Programme de prêts a octroyé des fonds d'infrastructure aux municipalités sous plusieurs structures organisationnelles avant la création d'Infrastructure Ontario en 2011. En 2004, l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OSIFA) a été créé pour administrer les prêts municipaux, auparavant accordés par l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM). L'OSIFA a été établi pour élargir le mandat de l'OOFIEM, qui prêtait uniquement aux municipalités ontariennes, de façon à prêter également aux organismes des secteurs parapublic et sans but lucratif. Entre 2006 et 2011, l'OSIFA et plusieurs autres organismes de la Couronne ont été fusionnés pour finalement créer la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (appelée Infrastructure Ontario dans le présent rapport).

Lorsque l'OSIFA a été créé en 2004 et a pris en charge le Programme de prêts, il administrait un portefeuille de prêts municipaux se chiffrant à environ 514 millions de dollars. Depuis, les emprunteurs admissibles au Programme de prêts ne sont plus seulement les municipalités, mais aussi 10 secteurs admissibles. Ces secteurs, qui sont nommés dans la Loi et exposés en détail dans le *Règlement de l'Ontario 210/11* y afférent, sont les suivants:

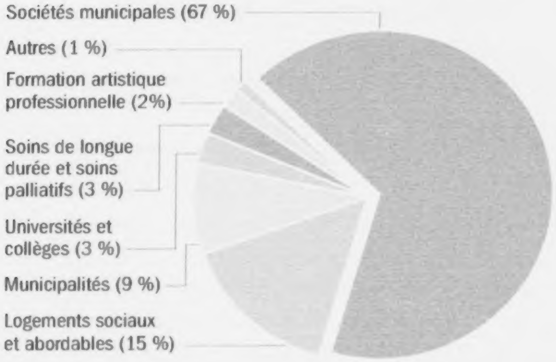
- les municipalités;
- les universités les collèges affiliés;
- les sociétés municipales (y compris les entreprises de production d'électricité, les distributeurs d'énergie locaux et les sociétés énergétiques de quartier);
- les régies locales de services publics;
- les foyers de soins de longue durée et les maisons de soins palliatifs sans but lucratif;
- les fournisseurs de logements sociaux et abordables sans but lucratifs;
- les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones;
- les centres de services sociaux et de santé communautaires;
- les instituts de formation en arts sans but lucratif;
- les organisations sportives et récréatives sans but lucratif.

Les entités qui font partie des secteurs ci-dessus sont admissibles aux emprunts auprès d'Infrastructure Ontario. De plus, d'autres entités, notamment le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 et le District de la découverte MaRS, ont été désignées des emprunteurs admissibles en vertu de la Loi et du Règlement de l'Ontario 210/11 y afférent.

L'expansion du Programme de prêts aux secteurs parapublic et sans but lucratif a permis aux emprunteurs, qui auparavant pouvaient ne pas avoir de cote de crédit auprès d'agences de notation externes, d'accéder à un financement abordable grâce à la cote de solvabilité supérieure de la province et au faible coût du capital. En conformité avec le mandat élargi du Programme de prêts, Infrastructure Ontario administre un portefeuille de 1 310 prêts consentis à 379 emprunteurs et a approuvé des prêts totalisant plus de 7,7 milliards de dollars depuis le début du Programme de prêts. Au 31 mars 2016, le solde des prêts en cours d'Infrastructure Ontario s'élevait à quelque 5,3 milliards de dollars. Ce solde est ventilé par secteur à la **figure 1**.

Pour la gestion du risque de crédit de son portefeuille – défini comme étant [*traduction*] « la possibilité de défaut de paiement ou de non-paiement

Figure 1 : Total des avances de prêt en souffrance par secteur admissible, au 31 mars 2016 (%)
Source des données : Infrastructure Ontario



* Comprend les centres de services sociaux et de santé communautaires, les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones, les organismes de sports et de loisirs et les conseils de services locaux.

du principal et de l'intérêt par les emprunteurs, des intérêts ou des remboursements du capital prévus » –, Infrastructure Ontario a élaboré une politique sur les risques de crédit généraux ainsi qu'une politique/ligne directrice sur les risques de crédit individuels pour chacun des 10 secteurs emprunteurs admissibles. Chaque politique/ligne directrice sectorielle décrit les forces et les risques de crédit généraux d'un secteur donné ainsi que les risques individuels communs à ce secteur. De plus, les politiques/lignes directrices précisent les limites maximales d'exposition d'Infrastructure Ontario concernant les prêts individuels et pour chaque secteur dans son ensemble; le ratio maximal de couverture du service de la dette pour les emprunteurs potentiels dans le secteur en fonction de leur catégorie de risque; et d'autres limites propres aux secteurs.

Il était ressorti de notre audit de 2014 qu'Infrastructure Ontario devait améliorer ses modèles d'évaluation du risque de crédit (particulièrement pour les emprunteurs non municipaux) et actualiser et renforcer ses politiques de risque de crédit. Infrastructure Ontario devait aussi officialiser ses procédures de surveillance des prêts, qui n'étaient pas bien documentées au moment de notre audit. Nous avions aussi constaté qu'Infrastructure Ontario devait se doter d'un outil de surveillance afin de suivre et de surveiller la conformité avec les conventions d'endettement non standards dans certains accords de prêt.

Voici d'autres constatations importantes de notre audit de 2014 :

- De manière générale, Infrastructure Ontario disposait de politiques et de procédures relatives à l'octroi et à l'approbation des prêts pour s'assurer que les conditions des prêts consentis aux emprunteurs admissibles étaient proportionnées au risque qui s'y rattache. La grande majorité des emprunteurs acquittaient les paiements comme exigé et le montant des pertes sur prêt était plutôt faible historiquement. Toutefois, les prêts à risque élevé avaient été octroyés à des emprunteurs qui ne faisaient pas partie des secteurs emprunteurs admissibles, mais qui avaient été déclarés admissibles par d'autres moyens légaux afin d'appuyer les plans et les priorités du gouvernement, notamment le soutien des arts, de la recherche et de l'innovation.
- Dans un cas, un prêt d'au plus 235 millions de dollars (un montant de 216 millions de dollars était impayé au 31 mars 2014) avait été accordé à une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif déclaré admissible au Programme de prêts par voie de modification réglementaire, qui autrement n'aurait pas été admissible. Le prêt devait servir à financer l'achèvement de la construction d'une tour de bureaux commerciaux et de recherche – que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, après que ce dernier n'a pu obtenir de financement pour terminer la construction. Dans le cadre du prêt, le ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences (le ministère de la Recherche et de l'Innovation lors de notre audit de 2014) avait également octroyé une

garantie du service de la dette de 15 ans, d'un montant maximal de 7,1 millions de dollars par année, pour couvrir le risque financier posé par l'absence d'engagements de location pour le projet.

- En décembre 2013, d'autres problèmes s'étaient posés en lien avec le projet et le ministère de la Recherche et de l'Innovation a dû honorer la garantie qu'il avait octroyée pour faciliter le prêt; en effet, la superficie louée n'était pas suffisante pour acquitter les paiements d'intérêts du prêt qui seraient exigibles en janvier 2014. Nous avions remarqué dans notre audit que l'absence de transparence entourant les objectifs stratégiques et les avantages attendus en contrepartie des risques importants assumés dans l'octroi du prêt et de la garantie donnait l'impression d'un renflouement du promoteur du secteur privé. Nous avions aussi remarqué que ce n'était toujours pas certain que les avantages découlant de cette opération l'emporteraient en définitive sur les risques et les coûts assumés.
- Figuraient aussi sur la liste des prêts douteux deux anciens prêts accordés à des organismes sans but lucratif, dont le solde impayé combiné s'élevait à environ 75 millions de dollars le 31 mars 2014. Les deux prêts avaient été approuvés sur la base d'hypothèses optimistes concernant les revenus de dons, qui ne se sont toujours pas matérialisés. Une approbation par décret était nécessaire pour qu'un des emprunteurs soit admissible au Programme de prêts. Les deux emprunteurs n'auraient pas été admissibles aux termes des politiques de prêt d'Infrastructure Ontario pour ce qui est des revenus de dons existants au moment de notre audit. Ces deux prêts n'étaient pas en défaut au moment de l'audit.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et Infrastructure Ontario s'était engagé à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

Le 23 septembre 2015, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique sur la section 3.06, Programme de prêts d'Infrastructure Ontario, de notre *Rapport annuel 2014*. À la suite de l'audience, en octobre 2015, le Comité a envoyé une lettre au ministère de l'Infrastructure (à l'époque, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure) dans laquelle il souscrivait aux constatations et aux recommandations de notre rapport et reconnaissait les réponses d'Infrastructure Ontario à nos recommandations et les renseignements supplémentaires qui avaient été communiqués au moment de l'audience. Le Comité était satisfait des renseignements reçus à l'audience et n'avait pas d'autres recommandations à formuler.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Infrastructure Ontario a mis en oeuvre les trois recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2014* et qui visaient à assurer une surveillance et un suivi suffisants des prêts octroyés dans le cadre du Programme.

Par exemple, en ce qui a trait à la surveillance des prêts, Infrastructure Ontario a revu sa politique de gestion du risque de crédit en mettant à jour les politiques sur les risques de crédit individuels (maintenant les lignes directrices et procédures concernant les prêts sectoriels) pour cinq secteurs emprunteurs admissibles, ce qui représente la majeure partie de son portefeuille. Infrastructure Ontario a également mis pleinement en oeuvre 34 des 36 recommandations issues d'un examen externe de ses processus de crédit et de prêt et a instauré un nouveau système de gestion des prêts qui est devenu fonctionnel en septembre 2014;

les conventions d'endettement non standards ont toutes été consignées dans le système aux fins de suivi et de surveillance.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Prêts municipaux

Recommandation 1

Pour faire en sorte que les prêts municipaux en cours fassent l'objet d'une surveillance efficace, Infrastructure Ontario doit officialiser et documenter ses procédures de surveillance de ces prêts.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Infrastructure Ontario surveille les prêts municipaux au moyen d'un examen annuel des états financiers audités des municipalités, au moyen des données recueillies dans le Rapport d'information financière annuel des municipalités – le principal outil de collecte d'information financière et statistique sur les municipalités –, lequel est géré par le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), et enfin au moyen de discussions avec le MAML, s'il y a lieu. Le Service du risque de crédit d'Infrastructure Ontario compte sur l'examen annuel pour identifier les emprunteurs dont la cote de crédit est faible et évalue l'impact potentiel sur le remboursement de leur prêt.

Il était ressorti de notre audit de 2014 qu'Infrastructure Ontario disposait de procédures efficaces pour surveiller les prêts municipaux, mais que celles-ci pourraient être mieux documentées.

Depuis notre audit, Infrastructure Ontario a mis à jour en septembre 2015 sa politique de gestion du risque de crédit ainsi que ses lignes directrices et procédures concernant les prêts sectoriels pour les municipalités; les procédures de surveillance des prêts municipaux y sont décrites. La politique de gestion du risque de crédit précise maintenant qu'Infrastructure Ontario a la responsabilité d'assurer la planification de la gestion du crédit et la mesure du risque, de surveiller les risques de crédit et les risques environnementaux actuels et potentiels dans son portefeuille de prêts et d'en rendre compte.

La version actualisée des lignes directrices et procédures concernant les prêts sectoriels pour les municipalités comporte maintenant une section consacrée à l'analyse et à la diligence raisonnable exigées pour les prêts municipaux et énumère des éléments précis tels que l'exécution obligatoire du modèle de notation municipale que l'on devrait comparer aux exigences minimales d'Infrastructure Ontario. Infrastructure Ontario assurera une surveillance active des municipalités dont la notation est inférieure aux exigences minimales afin de connaître les causes de la baisse de leur niveau de solvabilité et de déterminer les meilleurs moyens pour y remédier.

Analyse du processus d'examen de la solvabilité et des prêts d'Infrastructure Ontario

Recommandation 2

Pour faire en sorte que les prêts octroyés aux emprunteurs admissibles reflètent les risques associés et que les prêts en cours fassent l'objet d'une surveillance efficace, Infrastructure Ontario doit mettre en oeuvre tous les éléments de son plan d'action afin de combler les lacunes relevées dans l'examen du consultant de 2013 portant sur ses processus de crédit et de prêt.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En juin 2013, Infrastructure Ontario a engagé un cabinet externe d'experts-conseils pour analyser ses processus d'examen des prêts et de la solvabilité. Le rapport de l'analyse comportait 36 recommandations, notamment :

- préciser la Politique de risque de crédit pour qu'elle soit plus normative et couvre tous les processus de prêt pertinents;

- améliorer les politiques et procédures existantes pour faciliter le recours cohérent à la souscription et à l'évaluation de la solvabilité;
- établir une exigence minimale générale relative au ratio de couverture du service de la dette;
- officialiser le processus de surveillance existant afin de cerner de manière systématique les comptes douteux potentiels;
- mettre en place un processus d'examen annuel des prêts.

En mars 2014, la direction d'Infrastructure Ontario a présenté au conseil d'administration un plan de mise en oeuvre pour répondre aux 36 recommandations du rapport, assorti d'un échéancier allant d'avril à septembre 2014.

Depuis notre audit de 2014, Infrastructure Ontario a mis pleinement en œuvre 34 des 36 recommandations dans le cadre des mises à jour de sa politique de gestion du risque de crédit et de ses lignes directrices et procédures relatives aux prêts.

Infrastructure Ontario ne mettra pas en oeuvre les deux dernières recommandations, c'est-à-dire ajuster le taux d'intérêt de prêts en fonction de la solvabilité de l'emprunteur et incorporer des conditions et de l'information supplémentaire sur le taux d'emprunt dans la feuille de modalités de prêt. La raison en est que la grande majorité des emprunteurs acquitte leurs paiements comme exigé et le montant des pertes sur prêt a été faible par le passé.

Recommandation 3

Pour s'assurer de surveiller toutes les conventions d'endettement et de prendre des mesures appropriées lorsque les risques associés le justifient, Infrastructure Ontario doit élaborer un outil de suivi pour consigner et surveiller l'ensemble des conventions non standards stipulées dans les accords de prêt signés.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Service du risque de crédit d'Infrastructure Ontario est chargé de l'examen des demandes de crédit et de la surveillance des prêts. Au moment de notre audit en 2014, le Service procédait à l'élaboration et à l'amélioration de plusieurs outils de surveillance des prêts et d'autres outils de rapport, mais les politiques et procédures de surveillance des prêts n'étaient toujours pas officialisées. De plus, nous avions relevé plusieurs cas où des restrictions ou conventions non standards avaient été intégrées aux accords de financement par prêt afin de tenir compte de secteurs de risque particuliers. Nous n'avions cependant relevé aucune preuve qu'Infrastructure Ontario surveillait la conformité avec les conventions.

Depuis notre audit de 2014, Infrastructure Ontario a mis en oeuvre un nouveau système de gestion des prêts qui était fonctionnel en septembre 2014 et qui possédait la capacité de suivre et de surveiller les conventions d'endettement. Toutes les conventions non standards qui figurent dans les accords de prêt ont été consignées dans le système; de plus, des rapports hebdomadaires sont produits pour permettre aux agents de prêts de surveiller les dates d'échéance de la présentation des renseignements nécessaires pour évaluer la conformité avec les conventions. Les prêts dont les conventions n'ont pas été respectées sont signalés aux fins de suivi et figurent dans un rapport trimestriel communiqué à la haute direction et au conseil d'administration. Au 31 mars 2016, six prêts (108 millions de dollars) figurant sur la Liste de surveillance des prêts étaient signalés comme devant faire l'objet d'une surveillance supplémentaire.

Mise à jour sur le prêt consenti à MaRS Phase 2 Inc.

En mai 2010, le Comité de gestion du crédit et des risques du conseil d'administration d'Infrastructure Ontario a approuvé un prêt d'au plus 235 millions de dollars (un montant de 216 millions de dollars était impayé au 31 mars 2014) pour une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif qui n'aurait pas été admissible autrement au Programme de prêts. Une modification

réglementaire a permis d'accorder le prêt. L'objet de l'emprunt était de financer l'achèvement de la construction d'une tour de bureaux commerciaux et de recherche – que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, après que ce dernier n'a pu obtenir de financement pour terminer la construction. Infrastructure Ontario a approuvé le prêt, assorti d'une garantie du service de la dette octroyée par le ministère de la Recherche et de l'Innovation qui tenait lieu de condition exigeant que 80 % de l'immeuble soit loué à l'avance. Infrastructure Ontario exigeait que le promoteur satisfasse à cette condition avant que des fonds du prêt puissent lui être versés. Cette garantie transférait au Ministère le risque de défaut du Programme de prêts d'Infrastructure Ontario.

En décembre 2013, la construction de la tour était achevée et un permis d'occuper a été délivré; toutefois, seulement un peu plus de 30 % de la superficie disponible avait été louée. En outre, le District de la découverte MaRS n'avait pas les fonds requis pour remplir ses engagements locatifs et faire les paiements d'intérêts sur le prêt. Le 3 février 2014, Infrastructure Ontario a avisé le ministère de la Recherche et de l'Innovation qu'il demanderait un prélèvement sur la garantie du service de la dette pour couvrir le prêt. Parallèlement, le ministre de l'Infrastructure a demandé à Infrastructure Ontario d'examiner des options pour maintenir à la fois le projet et le prêt tout en réduisant l'exposition du gouvernement.

Les négociations avec les intéressés se sont poursuivies en août 2014 et une entente conditionnelle visant l'achat de l'intérêt résiduel du promoteur a été annoncée en septembre 2014. Par ailleurs, le prêt de construction a été converti en une débenture à long terme le 30 septembre 2014. Le moment total prélevé sur la garantie entre février 2014 et janvier 2015 s'élevait à 7,9 millions de dollars.

Nous avions remarqué dans notre audit que l'absence de transparence entourant les objectifs stratégiques et les avantages attendus en contrepartie des risques importants assumés dans l'octroi du prêt et de la garantie donnait l'impression d'un renflouement du promoteur du secteur privé. Nous avions aussi remarqué que ce n'était toujours pas certain que les avantages découlant de cette opération l'emporteraient en définitive sur les risques et les coûts assumés.

Depuis notre audit, la débenture de MaRS – y compris l'accord de financement – a été cédée au ministère de la Recherche et de l'Innovation, et ce dernier l'a intégralement remboursée, remettant ainsi Infrastructure Ontario dans sa position antérieure.

Une convention de crédit modifiée et reformulée a été signée entre le District de la découverte MaRS, MaRS Phase 2 Inc. et la province de l'Ontario le 30 mars 2015 pour couvrir la débenture existante de 223,3 millions de dollars (composée d'un montant de 217,5 millions de dollars d'Infrastructure Ontario et d'un montant de 5,8 millions de dollars prélevé sur la facilité de crédit à terme existante immédiatement avant la date de clôture) et pour accorder une nouvelle facilité de crédit à terme d'au plus 155 millions de dollars. Des prélèvements seront effectués sur cette nouvelle facilité jusqu'en 2019 pour soutenir le projet jusqu'au moment où l'immeuble aura suffisamment de locataires et une trésorerie suffisante pour stabiliser le projet. Le Ministère a instauré plusieurs mesures pour superviser l'accord modifié, notamment la surveillance des coûts de construction, la nomination d'un comité de supervision experte et la nomination d'un membre indépendant au conseil d'administration de MaRS.

Au 31 mars 2016, le solde impayé de la facilité de crédit totale s'élevait à 290 millions de dollars. Ce prêt figure dans les Comptes publics de la province.

Chapitre 1

Section

1.07 Commission de l’énergie de l’Ontario – Réglementation du gaz naturel

Suivi des audits de l’optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L’ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	4	1	3		
Recommandation 2	2	2			
Recommandation 3	2	1	1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	2		1	1	
Total	**12**	**4**	**7**	**1**	**0**
%	**100**	**33**	**58**	**9**	**0**

Contexte

La Commission de l’énergie de l’Ontario (la Commission) est chargée de veiller à ce que les participants au marché du gaz naturel se conforment à la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d’énergie*, laquelle s’applique particulièrement à ceux qui servent les petits consommateurs tels que les ménages. Aux termes de la *Loi de 1998 sur la Commission de l’énergie de l’Ontario*, les objectifs de la Commission sont notamment de faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux consommateurs et de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix ainsi que la fiabilité et la qualité du service de gaz. La Commission s’acquitte

de son mandat en établissant les prix du gaz naturel, de sa livraison et de son stockage. Elle délivre également des permis aux participants du marché du gaz naturel, y compris les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz, et assure la surveillance des participants.

En Ontario, les consommateurs résidentiels peuvent acheter le gaz naturel d'une société de gaz ou de l'un des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz naturel en Ontario. On compte trois sociétés qui possèdent les canalisations et l'équipement requis pour livrer le gaz naturel aux résidences et aux entreprises, et deux sociétés municipales qui distribuent également du gaz naturel. Chaque société de gaz dessert différentes régions de la province.

La Commission réglemente le tarif que les trois sociétés facturent à leurs clients, mais elle ne réglemente pas ceux imposés par les agents de commercialisation de gaz. Ces derniers agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Lorsque les consommateurs achètent du gaz auprès d'agents de commercialisation, ils signent des contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Autrement, les consommateurs sont approvisionnés en gaz par la société qui exerce ses activités dans leur région et qui est le fournisseur par défaut. Pour l'année ayant pris fin le 31 mars 2016, on a compté 3,5 millions de consommateurs de gaz naturel en Ontario. De ceux-ci, plus de 3 millions ont acheté leur gaz de l'une des trois sociétés de gaz (les chiffres n'ont pas changé depuis notre dernier rapport portant sur l'exercice terminé le 31 mars 2014).

La Commission s'acquitte de sa fonction de surveillance au moyen d'un processus quasi judiciaire qui comprend la participation du public. Des comités formés de membres de la Commission tiennent des audiences et leurs décisions doivent servir l'intérêt public général, notamment la protection des consommateurs, l'intégrité financière des sociétés de services et d'autres objectifs législatifs, comme l'exploitation sécuritaire des installations de stockage et la conservation de l'énergie.

La Commission utilise un processus en trois étapes pour réglementer les tarifs du gaz naturel. Dans la première étape, les sociétés de gaz doivent soumettre, tous les cinq ans environ, une demande de tarification pour établir le tarif de base qui sera facturé aux consommateurs. Dans la deuxième étape, la Commission procède à un examen et à un ajustement annuels des tarifs du gaz entre les examens tarifaires, généralement au moyen d'une formule qui tient compte de l'inflation ajustée en fonction des données de productivité de la société de gaz. Dans la troisième étape, on ajuste les tarifs à quatre reprises durant l'année pour atténuer les fluctuations des tarifs facturés et pour tenir compte du cours actuel du gaz naturel, ainsi que des variations des frais de transport et des changements touchant les évaluations des stocks.

Nous avions constaté lors de notre audit de 2014 que la Commission avait mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. Cependant, le personnel de la Commission pourrait évaluer de manière plus approfondie les arguments fournis par les sociétés de gaz lorsqu'elles présentent une demande de modification des tarifs.

Voici ce que nous avons constaté notamment :

- Les sociétés de gaz ne sont pas autorisées à facturer aux consommateurs un montant supérieur à celui du coût d'achat du gaz, mais le personnel de la Commission obtient rarement des pièces justificatives pour vérifier les renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes de modification des tarifs. Nous avons remarqué qu'un seul audit des comptes d'ajustement du coût du gaz et des processus comptables avait été effectué au cours des 10 dernières années, soit en 2011, et qu'il avait porté sur une seule société de gaz.
- Les sociétés de gaz utilisaient différentes approches pour percevoir les revenus qui ont

été approuvés par la Commission, cependant le personnel de la Commission n'avait pas évalué l'incidence de ces différentes méthodes sur les consommateurs.

- Bien que le nombre de plaintes contre les agents de commercialisation de gaz ait chuté de 81 % de 2009 à 2013, les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire l'objet de nombreuses plaintes de la part des consommateurs quand ceux-ci se rendaient compte qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire avec d'autres fournisseurs de gaz. La Commission pourrait faciliter la communication de l'information sur les tarifs des différents fournisseurs sur son site Web pour permettre aux consommateurs de prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat.

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions recommandé que la Commission compare les différentes méthodes de recouvrement des coûts employées par les sociétés de gaz et repère les pratiques exemplaires en matière d'achat, de transport et de stockage de gaz qui pourraient avoir une incidence sur les tarifs payés par les consommateurs, qu'elle sélectionne périodiquement, aux fins d'examen, des pièces justificatives des sociétés de gaz afin de vérifier le caractère raisonnable des renseignements fournis dans les demandes de modification des tarifs et qu'elle envisage de présenter sur son site Web de l'information sur les tarifs de gaz offerts par divers agents de commercialisation de gaz.

La Commission s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été 2016, la Commission nous a fourni des renseignements sur l'état de nos recommandations. Selon ces renseignements, le tiers des mesures que nous avions recommandées dans notre *Rapport annuel 2014* avaient été pleinement mises en oeuvre. Par exemple, depuis notre dernier audit, la Commission a procédé à l'audit de trois sociétés de gaz naturel, notamment les deux sociétés qui fournissent 99 % du gaz consommé en Ontario. Durant ces audits, le personnel de la Commission a examiné des contrats et des pièces justificatives en lien avec l'information détaillée sur les achats de gaz et les comptes d'ajustement du prix du gaz. Une autre tranche de 58 % des mesures que nous avions recommandées étaient également en voie de mise en oeuvre; par exemple, la Commission commençait à comparer les méthodes de recouvrement des coûts utilisées par les deux plus importantes sociétés de gaz même si ce n'est qu'en décembre 2017 qu'elles présenteront leur demande complète d'augmentation des tarifs de base en vue de son application d'ici janvier 2019. La Commission travaille également à publier les prix des agents de commercialisation de gaz et la comparaison de ces prix sur un site Web supervisé par la Commission; cela devrait être réalisé d'ici juin 2017. La Commission avait fait peu de progrès voire aucun à l'égard de la recommandation restante. Au moment de notre suivi, le ministère de l'Énergie n'avait pas déposé le rapport annuel de l'Agence dans le calendrier législatif requis.

L'état actuel de chacune de nos recommandations est exposé ciaprès.

Réglementation des sociétés de gaz

Recommandation 1

Pour s'assurer que ses décisions réglementaires protègent les intérêts des consommateurs de gaz naturel et l'intérêt public, et que le secteur du gaz naturel fournit du gaz aux consommateurs à un coût raisonnable, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- *comparer les différentes méthodes de recouvrement des coûts employées par les sociétés de gaz réglementées;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici janvier 2019.

Détails

Nous avions constaté lors de notre audit de 2014 que les deux sociétés de gaz qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario utilisaient différentes approches pour percevoir le revenu qui avait été approuvé par la Commission. Cependant, le personnel de la Commission n'avait pas évalué l'incidence de ces différentes méthodes sur les consommateurs.

Durant le présent suivi, la Commission procédait à l'examen et à la mise à jour des exigences en matière de dépôt en vue du prochain processus de demande de tarification. La Commission prépare en outre un guide des tarifs pour orienter les sociétés de gaz, dont les sociétés de gaz naturel, relativement aux demandes d'approbation de tarifs présentées à la Commission. La Commission s'attend à faire connaître les exigences en matière de dépôt mises à jour et le guide des tarifs à l'automne 2016. Ces documents permettront aux sociétés de gaz de fournir à la Commission les renseignements dont elle a besoin pour comparer les méthodes de recouvrement des coûts qu'elles appliquent. Toutefois, le prochain processus de demande de tarification n'aura lieu qu'en décembre 2017, donc la Commission n'effectuera aucune comparaison détaillée des méthodes de recouvrement des coûts avant la présentation des demandes à ce moment-là.

- *comparer les renseignements soumis par les sociétés de gaz et repérer les pratiques exemplaires en matière d'achat, de transport et de stockage de gaz pouvant avoir une incidence sur les tarifs payés par les consommateurs;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici juillet 2017.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé que le personnel de la Commission, dans le cadre de son examen des demandes de tarification, n'effectuait pas une évaluation et une comparaison suffisantes des différences sur le plan des renseignements et des pratiques des deux sociétés de gaz; or, ces différences pourraient avoir une incidence sur la facture de gaz des consommateurs ou permettre de repérer les pratiques exemplaires. Ces pratiques comprenaient, par exemple, les différentes façons dont les sociétés de gaz achètent, transportent et stockent le gaz.

Depuis notre dernier audit, le personnel de la Commission a mené deux consultations auprès des intervenants, l'une en décembre 2015 et l'autre en mars 2016, pour discuter des plans d'approvisionnement en gaz des sociétés de gaz et les examiner plus à fond. Durant ce processus, le personnel a comparé les renseignements fournis par les sociétés de gaz sur l'achat, le transport et le stockage du gaz, mais n'a pas été en mesure de repérer des pratiques exemplaires qu'il aurait pu soumettre à l'examen des sociétés de gaz dans un domaine ou l'autre en raison des compromis dans les différentes approches. D'après le personnel de la Commission, les consultations ont effectivement permis de mieux comprendre les compromis entre le risque et le coût dont les sociétés de gaz tiennent compte au moment d'élaborer leurs plans. À la suite de la première consultation, les deux plus grandes sociétés de gaz ont préparé une comparaison en parallèle de leurs plans d'approvisionnement en gaz respectifs.

En août 2016, le personnel de la Commission a publié un document de travail sur les actuels processus d'approbation et d'examen des plans d'approvisionnement en gaz et a recommandé à la

Commission d'apporter les changements suivants aux processus :

- Les sociétés de gaz devraient faire approuver au préalable leur cadre de planification de l'approvisionnement en gaz, séparément de leurs demandes tarifaires.
- Les sociétés de gaz devraient soumettre leurs cadres respectifs au même moment et dans le même format de façon que le même comité de la Commission puisse les examiner conjointement.
- Séparément du cadre de planification de l'approvisionnement en gaz, chaque société de gaz devrait soumettre un mémoire annuel sur l'approvisionnement en gaz qui comprendrait une évaluation du rendement de son plan d'approvisionnement en gaz sur une période de six ans, soit pour les trois années précédentes et pour les trois années suivantes. Comme pour la préparation du cadre de planification de l'approvisionnement en gaz, les sociétés de gaz devraient utiliser le même format pour leur mémoire et le soumettre au même moment. Ces exigences permettront à la Commission de comparer les renseignements de façon simultanée.

Au moment de notre suivi, la Commission s'employait à mettre en oeuvre les recommandations; elle prévoyait terminer la mise en oeuvre d'ici juillet 2017.

- *mettre en oeuvre tous les changements nécessaires découlant de son examen du processus d'ajustement trimestriel des tarifs de gaz, qui a été amorcé en juin 2014;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici juillet 2017.

Détails

À la suite de nos travaux d'audit sur place, la Commission a amorcé en juin 2014 un examen en deux étapes du mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs des sociétés de gaz naturel afin de remédier aux situations similaires où les prix facturés aux consommateurs pourraient être touchés de façon importante, par exemple comme lors des températures froides records enregistrées durant l'hiver de 2013-2014. L'examen s'est déroulé en deux étapes :

- La première étape comprenait un examen du processus couvrant les exigences de dépôt et les éléments probants à l'appui de la demande, les événements qui déclencheraient un examen approfondi et les délais requis pour l'examen et la formulation de commentaires. Cette étape prévoyait également une étude de la politique de la Commission concernant le lissage des augmentations des tarifs facturés aux consommateurs ainsi qu'un examen de ses protocoles de communication des augmentations de tarifs aux consommateurs.
- La deuxième étape comprenait un examen des compromis entre le coût et le risque des différentes méthodes de planification de l'approvisionnement en gaz utilisées par les sociétés de gaz.

Se fondant sur les résultats de la première étape de l'examen, qui a pris fin en août 2014, la Commission a émis une ordonnance (instruction) prenant effet en janvier 2015 voulant que les sociétés de gaz fassent un calcul estimatif préliminaire de la modification de la partie concernant le prix de la marchandise sur la facture des consommateurs résidentiels un mois avant la date normale de dépôt relatif au mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs. Toute baisse ou hausse prévue de 25 % ou plus pour cette partie de la facture exigerait que les sociétés de gaz avisent au préalable la Commission ainsi que les clients qui seront touchés.

En octobre 2015, la Commission a entrepris la deuxième étape de l'examen et, en août 2016, le personnel de la Commission a proposé plusieurs recommandations aux fins d'examen par la Commission. Comme nous l'avons mentionné dans la section des détails sous la deuxième mesure de la Recommandation 1, la Commission s'employait à mettre en oeuvre les recommandations proposées et prévoyait de terminer la mise en oeuvre d'ici juillet 2017.

- *évaluer si la proposition de règlement est acceptable sous l'angle de l'intérêt public, et si les explications et les justifications qui l'accompagnent sont satisfaisantes.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre rapport de 2014, nous avions indiqué que le pourcentage des coûts d'une société de gaz que cette société était autorisée à recouvrer en les facturant aux consommateurs était déterminé dans le cadre d'un processus de règlement auquel participaient la société de gaz et les intervenants. La Commission tenait des audiences seulement quand des questions n'avaient pu faire l'objet d'un accord. Nous avions toutefois constaté que le personnel de la Commission n'avait présenté aucun document argumentatif pour déterminer, d'une part, si les propositions de règlement étaient acceptables sous l'angle de l'intérêt public et, d'autre part, si les explications et les justifications fournies appuyaient adéquatement les propositions.

En avril 2014, la Commission a modifié sa directive de pratique sur les conférences en vue d'un règlement (la directive) pour faire état du rôle qu'assume le personnel de la Commission dans la défense de l'intérêt public en exigeant que le personnel participe activement à ces conférences et qu'il signe les propositions de règlement dans certains cas. La directive exige désormais que le personnel, quand il n'est pas partie à une conférence en vue d'un règlement, dépose un document dans lequel il évalue si la proposition de règlement est acceptable sous l'angle de l'intérêt public et si les explications et les justifications qui l'accompagnent sont satisfaisantes. Durant le présent suivi, nous avons examiné les huit demandes déposées depuis avril 2014 en lien avec le gaz naturel et pour lesquelles il y avait eu une conférence en vue d'un règlement et nous avons remarqué que le document d'évaluation soumis par le personnel était inclus dans chaque dossier et que les documents d'évaluation ne faisaient état d'aucun problème important.

Des examens additionnels sont requis pour s'assurer de l'exactitude et de la validité de l'information soumise à la Commission

Recommandation 2

Afin de s'assurer que les renseignements fournis à la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) par les sociétés de gaz réglementées sont exacts et valides, et que celles-ci facturent aux consommateurs uniquement les coûts réels qu'elles engagent pour acheter du gaz, le personnel de la Commission doit :

- *sélectionner périodiquement, aux fins d'examen, des pièces justificatives des sociétés de gaz, comme des contrats, de l'information détaillée sur les achats de gaz et des rapports de la direction, afin de vérifier la validité et le caractère raisonnable des renseignements fournis dans les demandes des sociétés;*
- *examiner périodiquement les comptes d'ajustement des prix et évaluer le caractère approprié des postes et des écritures inclus dans ces comptes.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il est ressorti de notre examen de 2014 du processus de demande d'ajustement trimestriel des tarifs de gaz que les sociétés de gaz avaient fourni divers niveaux de soutien pour leurs demandes de tarification et qu'elles avaient employé différentes méthodes pour déterminer les renseignements qu'elles étaient tenues de soumettre. De plus, le personnel de la Commission obtenait rarement des pièces justificatives pour établir l'exactitude et la validité de l'information fournie dans les demandes. Nous avons également remarqué que les deux sociétés de gaz qui fournissaient plus de 99 % du gaz consommé en Ontario avaient des sociétés affiliées qui fournissaient également du gaz dans des lieux relevant d'autres administrations. Sans un examen

suffisant des documents relatifs aux achats réels de ces deux sociétés de gaz, il se peut que la Commission n'ait pas pris toutes les précautions requises pour protéger les consommateurs ontariens contre la possibilité de se voir facturer des frais qui leur sont transférés de manière inappropriée.

Dans sa réponse de 2016, la Commission a indiqué qu'elle avait procédé, au cours des exercices 2014-2015 et 2015-2016, à l'audit de trois sociétés de gaz naturel, notamment les deux sociétés qui fournissent 99 % du gaz consommé en Ontario. Pour vérifier la validité et le caractère raisonnable des renseignements fournis dans les demandes des sociétés, le personnel de la Commission a examiné les contrats, l'information détaillée sur les achats de gaz et les rapports de la direction. Il a aussi examiné et évalué le caractère approprié des éléments et des entrées aux comptes d'ajustement des prix.

Dans l'ensemble, les audits ont permis de constater que les processus d'achat du gaz naturel et de consignation de ces achats sont très complexes, mais tout indique qu'ils permettent de saisir correctement les coûts du gaz naturel et de facturer ces coûts aux clients conformément aux principes réglementaires pertinents. Cependant, les rapports d'audit ont relevé des problèmes de nonrespect potentiel de ses exigences réglementaires de dépôt, de documentation inadéquate à l'appui des mesures prises par les sociétés de gaz et de pratiques non conformes à l'esprit des décisions et des ordonnances de la Commission. Par exemple, la Commission a constaté qu'une société de gaz employait une méthode de calcul incorrecte du prix prévu utilisé dans ses demandes d'ajustement trimestriel des tarifs, ce qui n'a pas eu d'incidence importante sur les frais du gaz facturés aux clients. Pour deux des sociétés de gaz les plus importantes, la Commission a également fait remarquer que les audits internes des sociétés de gaz s'étaient peu arrêtés aux soldes des comptes d'ajustement des coûts du gaz et au mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs pour l'établissement des tarifs.

En octobre 2015, la Commission a effectué un suivi de l'audit d'une société de gaz réalisé en mars 2015 pour s'assurer que les constatations, notamment le problème susmentionné concernant la méthode employée pour prévoir les prix du gaz, avaient été prises en compte. La Commission prévoyait également d'effectuer au cours de l'exercice 2016-2017 le suivi de deux autres audits réalisés en 2015. Le personnel de la Commission prépare un plan annuel d'audit et d'évaluation axé sur le risque qui est utilisé pour déterminer la date et la fréquence des audits futurs.

Réglementation des agents de commercialisation de gaz

Recommandation 3

Afin de fournir aux consommateurs l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées lorsqu'ils choisissent un agent de commercialisation de gaz, de protéger les intérêts des consommateurs et d'être en mesure d'évaluer les plaintes des consommateurs visant des agents de commercialisation de gaz, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit :

- *envisager de présenter sur son site Web de l'information sur les tarifs de gaz offerts par les divers agents de commercialisation de gaz, que les consommateurs pourront consulter avant de conclure un contrat;*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici juin 2017.

Détails

Dans notre rapport de 2014, nous avions constaté que la Commission recevait depuis 2010 de divers agents de commercialisation de gaz des renseignements sur leurs tarifs contractuels, mais elle ne les publiait pas à l'intention du public. Si les consommateurs disposaient de ces renseignements, ils pourraient prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat. Nous avions égale-

ment remarqué que les organismes de réglementation dans d'autres administrations affichaient sur leurs sites Web respectifs des données sur les tarifs facturés par les agents de commercialisation de gaz qui relevaient de leur compétence.

En mai 2015, la Commission a transmis au ministre de l'Énergie un rapport de recherche qui comprenait 14 recommandations pour améliorer la protection des consommateurs, notamment afficher les prix et des comparaisons des prix sur un site Web supervisé par la Commission pour améliorer la compréhension du consommateur et fournir aux consommateurs les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées à propos des contrats d'approvisionnement en énergie de détail. Le rapport indiquait que d'autres administrations, notamment le Texas, la Pennsylvanie, l'Ohio et New York, avaient des sites Web où étaient affichés les prix des détaillants d'énergie. La Commission a indiqué qu'elle prévoyait mener à bien cette initiative d'ici juin 2017.

- *définir les types de questions à classer dans la catégorie des plaintes de consommateurs devant être déclarées, de sorte que la Commission puisse comparer les données sur les plaintes qui lui sont soumises directement par les consommateurs avec les données sur les plaintes que les agents de commercialisation de gaz lui déclarent afin de repérer toutes les anomalies et les autres sujets de préoccupations aux fins d'un suivi plus approfondi.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Même si les agents de commercialisation de gaz en Ontario sont tenus, tous les trimestres, de soumettre à la Commission les plaintes de consommateurs qu'ils ont reçues et traitées, notre audit de 2014 avait révélé que le personnel de la Commission n'examinait pas les données relatives aux plaintes pour en dégager des tendances ni pour les comparer avec les données sur les plaintes directement soumises à la Commission, alors que cela permettrait de repérer des anomalies justifiant une enquête approfondie. Nous avions comparé les deux sources de données et relevé des anomalies importantes dans plusieurs plaintes. Le personnel de la Commission avait indiqué que les anomalies étaient dues au fait que la Commission n'avait pas défini ce qui constitue une plainte à déclarer, et chaque agent de commercialisation de gaz utilisait donc sa propre définition.

En décembre 2014, la Commission a envoyé un bulletin à tous les agents de commercialisation de gaz dans lequel elle précisait la définition de « plaintes de consommateurs » et disait : [*traduction*] « tous les contacts de petits consommateurs qui soulèvent un problème ou expriment une préoccupation concernant un aspect des opérations du fournisseur, quel que soit le processus de classification interne de ces contacts (p. ex. plainte, contrat, appel pour maintenir le service ou demande de renseignements), doivent figurer dans le nombre de plaintes de consommateurs » aux fins de compte rendu. Dans le présent suivi, nous avons remarqué que le nombre de plaintes soumises directement à la Commission avait diminué de 58 %, passant de 506 plaintes au cours de l'exercice 2013-2014 à 210 en 2015-2016. Le nombre de plaintes signalées à la Commission par les agents de commercialisation de gaz a presque triplé, passant de 924 plaintes en 2013-2014 à 2 590 en 2015-2016. D'après le personnel de la Commission, la hausse importante du nombre de plaintes signalées par les agents de commercialisation de gaz peut être attribuée au bulletin envoyé en décembre 2014 dans lequel la Commission précisait et élargissait la définition du terme « plaintes ». Nous avons également remarqué que le nombre de clients à faible volume qui ont acheté du gaz auprès d'agents de commercialisation avait diminué de 160 300, ou 40 %, passant de 404 000 en mars 2014 à environ 242 700 en mars 2016. Bien que la définition ait été clarifiée et élargie, la Commission prend davantage en compte les plaintes reçues directement des consommateurs dans son analyse.

Surveillance de la conformité et de l'exécution de la loi

Recommandation 4

Pour surveiller plus efficacement les sociétés de gaz réglementées dans l'intérêt des consommateurs, et pour s'assurer de la validité et de l'exactitude des renseignements que les sociétés sont tenues de fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) afin de protéger les intérêts des consommateurs, la Commission doit procéder à des inspections et à des audits plus fréquents des sociétés réglementées qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario, en s'attardant plus particulièrement aux éléments qui ont une incidence importante sur les tarifs facturés aux consommateurs, comme les comptes d'ajustement des prix, les processus d'achat et les dépenses en capital.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

L'écart entre le prix qu'une société de gaz prévoit de devoir payer pour le gaz et le prix réel payé est consigné dans ce que l'on appelle les comptes d'ajustement des prix. Ces comptes sont essentiels parce que les coûts d'achat du gaz, ainsi que les contrats de transport du gaz, sont ajustés au moyen de ces comptes. Dans notre rapport de 2014, nous avions constaté que la Commission, au cours d'une période de 10 ans, avait effectué un seul audit – en 2011 – du compte d'écarts des achats de gaz d'une société de gaz et qu'aucun autre examen de ce genre n'avait été effectué pour les deux autres sociétés de gaz réglementées.

Durant notre suivi, nous avons constaté que la Commission avait audité, durant les exercices 2014-2015 et 2015-2016, les trois sociétés de gaz naturel réglementées de l'Ontario. Les audits portaient sur des éléments qui avaient une incidence importante sur les tarifs facturés aux consommateurs, notamment les comptes d'ajustement des prix et les processus d'achat. Cependant, nous avons remarqué que ces audits ne comprenaient pas un examen des dépenses en capital. Bien qu'il ne s'agit pas d'un audit, la Commission a indiqué que dans le prochain processus de demandes relatives au coût de service, elle évaluera les écarts entre ce que les sociétés de gaz ont planifié en dépenses en capital et ce qui a été fait, pour mieux expliquer ce que comprend le taux de base. Pour l'un des audits réalisés en mars 2015, la Commission a effectué un audit de suivi pour s'assurer que la société de gaz avait donné suite aux constatations de l'audit précédent. La Commission prévoit également effectuer un suivi des audits des deux autres sociétés de gaz durant l'exercice 2016-2017. Le personnel de la Commission prépare un plan annuel d'évaluation et d'audit axé sur le risque qui est utilisé pour déterminer la date et la fréquence des audits futurs. Durant le présent suivi, nous avons examiné le plan de 2016-2017 et remarqué que la Commission, en plus des audits de suivi, compte examiner les processus internes de suivi, de mesure, de gestion et d'analyse des écarts entre la quantité de gaz achetée par chaque société et la quantité réelle consommée par ses clients (le gaz non imputé). Ces examens sont importants pour les consommateurs, car le coût du gaz non imputé est inclus dans le tarif de base du distributeur de gaz. La Commission a aussi l'intention d'examiner le processus de suivi et de mesure des fuites de gaz pour mesurer la conformité aux règles qui régissent la déclaration des gaz à effet de serre, lesquelles entreront en vigueur le 1er janvier 2017.

L'évaluation du rendement des sociétés de gaz doit être améliorée

Recommandation 5

Afin de surveiller plus efficacement les sociétés de gaz réglementées dans l'intérêt des consommateurs, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit établir les mesures additionnelles propres aux sociétés de gaz qui sont requises pour évaluer le rendement des sociétés de façon continue et cerner les tendances qui se dessinent au fil du temps.

État : Peu ou pas de progrès. (Ou en voie d'être mise en oeuvre de décembre 2018)

Détails

Dans notre rapport de 2014, nous avions constaté que la Commission utilisait seulement un petit nombre de mesures du rendement axées sur la qualité des services que les sociétés de gaz fournissaient à leurs clients et qu'elle ne disposait d'aucune mesure du rendement liée à l'efficacité opérationnelle, aux résultats financiers ou à la capacité d'adaptation aux politiques publiques, comme il en existe dans le secteur de l'électricité.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que l'un des deux grands distributeurs de gaz naturel avait commencé à faire rapport de paramètres de rendement additionnels concernant l'efficacité opérationnelle. La Commission nous a dit qu'elle avait l'intention d'harmoniser le secteur du gaz naturel avec les distributeurs relevant du Cadre de réglementation renouvelé pour l'électricité en instaurant une approche axée sur le rendement ainsi que des mesures visant à surveiller le rendement. La Commission a également indiqué qu'elle compte établir des exigences en matière de comparaison, la planification de la gestion des actifs et l'engagement des clients dans le cadre des exigences en matière de dépôt des sociétés de gaz; elle se propose également de mettre en oeuvre une initiative pour élargir l'accès à l'information sur les mesures du rendement à l'ensemble des intéressés et des consommateurs.

Surveillance du rendement de la Commission

Recommandation 6

Afin de déterminer si elle réalise les objectifs compris dans son mandat, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit utiliser les outils d'évaluation disponibles, y compris son cadre d'évaluation des politiques, et collaborer avec le ministère de l'Énergie (le Ministère) pour évaluer l'efficacité de ses politiques et de ses initiatives pour ce qui est d'obtenir les résultats souhaités et de réaliser les objectifs prévus par son mandat, notamment la protection des intérêts des consommateurs et la facilitation de la concurrence dans la vente du gaz naturel.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions remarqué que la Commission n'avait jamais utilisé son cadre d'évaluation des politiques, lequel lui permettait de surveiller et d'évaluer l'efficacité de ses politiques, par exemple, pour savoir si le Programme d'aide aux impayés d'énergie atteignait ses objectifs. La *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* exige que le ministre de l'Énergie dépose un rapport à l'Assemblée législative tous les cinq ans sur l'efficacité avec laquelle la Commission réalise les objectifs compris dans son mandat. Toutefois, aucun examen de l'efficacité de la Commission n'avait été effectué au moment de notre dernier audit.

Au moment de notre suivi, le ministre de l'Énergie n'avait toujours pas demandé un examen de l'efficacité de la Commission. Cependant, la Commission avait effectué plusieurs examens et avait apporté les modifications nécessaires aux politiques et aux cadres depuis notre audit de 2014. Voici un aperçu de ces examens et modifications :

- La Commission a terminé un examen de la Partie II de la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* (la Loi) et présenté un rapport sur les résultats de cet examen en juillet 2015. La Commission est en train d'effectuer les changements nécessaires en se fondant sur ces résultats. La Loi a été instaurée pour veiller à ce que les petits consommateurs (les consommateurs résidentiels et les petites entreprises) disposent de l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions au sujet des contrats d'électricité et de gaz naturel de détail et qu'ils aient l'assurance qu'ils sont protégés par des pratiques commerciales justes. L'examen a révélé que le public accueillait très favorablement la Loi, mais il a aussi cerné des préoccupations, notamment

le fait que les consommateurs ont beaucoup de difficulté à comprendre leur facture d'énergie; par conséquent, l'impact des choix en matière d'énergie était moins clair pour eux et ils avaient encore plus de difficulté à faire des comparaisons exactes des prix. L'examen a également révélé qu'environ le tiers des détenteurs actuels de contrats résidentiels et non résidentiels interrogés ignoraient qu'ils avaient un contrat de détail. La Commission a émis un ensemble de recommandations pour remédier à ces préoccupations.

- À la suite de son évaluation du Programme d'aide aux impayés d'énergie en 2014-2015, la Commission a conclu que plusieurs modifications axées sur l'intérêt des consommateurs s'imposaient. Par exemple, la mesure du revenu utilisée pour déterminer l'admissibilité au programme n'avait pas été mise à jour depuis 1992 et devait être revue et modifiée. Également, tous les adultes d'un ménage présentant une demande d'aide dans le cadre du programme devaient se présenter à une entrevue en personne aux fins de vérification du revenu du ménage et des renseignements personnels; cette exigence était lourde et elle a été modifiée de sorte que seul le titulaire du compte ait à se présenter à l'entrevue. D'après l'examen, les modifications ont été incluses dans le cadre des révisions de politique et de code à l'automne 2015.
- La Commission prévoit d'appliquer aux sociétés de gaz naturel une version actualisée du Cadre de réglementation renouvelé pour l'électricité.
- La Commission a terminé en 2016 un examen de sa politique relative au coût du capital pour l'ensemble des sociétés réglementées, y compris les sociétés de gaz naturel. D'après cet examen, le personnel de la Commission a conclu que sa méthode avait fonctionné comme prévu et n'avait pas entraîné de volatilité excessive ou anormale dans les résultats financiers des sociétés.
- En décembre 2014, la Commission a publié une politique intitulée Gestion axée sur la demande pour les sociétés de gaz, élaborée pour répondre à des objectifs du gouvernement en lien avec la conservation. Les sociétés sont tenues d'élaborer des plans de gestion axée sur la demande pour des périodes de six ans, coïncidant avec la période prévue dans la politique intitulée Priorité à la conservation de l'énergie pour l'électricité, élaborée par l'Office de l'électricité de l'Ontario (qui fait maintenant partie de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité) et par les distributeurs d'électricité. La Commission a indiqué que cela encouragera une plus grande harmonisation, coordination et intégration des efforts de conservation de l'énergie des secteurs du gaz naturel et de l'électricité.

Par ailleurs, le Ministère doit déposer le rapport annuel de la Commission dans le mois suivant sa réception, comme l'exige la loi.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport de 2014, nous avions indiqué qu'en vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission doit soumettre son rapport annuel au ministre de l'Énergie dans les six mois suivant la fin de l'exercice; puis, dans le mois suivant la réception du rapport annuel, le ministre de l'Énergie doit le déposer devant l'Assemblée législative. Une fois que les exigences en matière de dépôt ont été satisfaites, la Commission a l'obligation de publier le rapport annuel sur son site Web public. Nous avons constaté que bien que la Commission ait soumis ses rapports annuels de 20112012 et 20122013 dans le délai prescrit, le Ministre ne les avait pas déposés devant l'Assemblée législative dans le mois suivant leur réception, comme l'exige la loi, et ils n'ont donc pas été publiés sur le site Web de la Commission avant avril 2014.

Durant notre suivi, nous avons remarqué que les rapports annuels de 2013-2014 et 2014-2015

étaient tous deux affichés sur le site Web de la Commission en date du 31 mars 2016. Toutefois, ni l'un ni l'autre n'avaient été déposés par le ministre de l'Énergie dans le mois suivant leur réception. Plus particulièrement :

- la Commission avait soumis son rapport annuel 2013-2014 au ministre le 29 septembre 2014, mais le ministre ne l'avait déposé que le 7 avril 2015, soit plus de six mois après sa réception;
- la Commission avait soumis son rapport annuel 2014-2015 au ministre le 22 octobre 2015, soit trois mois plus tard que le délai de six mois exigé. Le ministre n'a cependant déposé le rapport que trois mois plus tard, soit le 28 janvier 2016.

Dans le chapitre 5 de notre *Rapport annuel 2015* intitulé « Améliorer la reddition de compte », nous avons également constaté que ce sont surtout des retards dans les ministères qui ont contribué aux retards dans le dépôt des rapports annuels des organismes provinciaux.

Chapitre 1

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Section 1.08 Soins palliatifs

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	7		4	3	
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	2		1	1	
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2		1	1	
Recommandation 6	2		1	1	
Recommandation 7	1			1	
Recommandation 8	1			1	
Recommandation 9	2		1	1	
Recommandation 10	1		1		
Recommandation 11	1		1		
Total	**21**	**0**	**12**	**9**	**0**
%	**100**	**0**	**57**	**43**	**0**

Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité générale des soins de santé dans la province, y compris des soins palliatifs. Les soins palliatifs mettent l'accent sur le soulagement de la douleur et d'autres symptômes chez les patients atteints d'une maladie grave; on désigne souvent les soins palliatifs comme les soins de « fin de vie » prodigués aux personnes auxquelles il ne reste que quelques mois à vivre.

Le Ministère finance 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), responsables de la planification, de la coordination, du financement et de la surveillance des services de soins palliatifs dans leur région. Les RLISS financent diverses

organisations qui fournissent des soins palliatifs, notamment les centres d'accès aux soins communautaires (qui prodiguent des soins à des patients à domicile), les hôpitaux et les centres résidentiels ou maisons de soins palliatifs (il s'agit d'établissements de type familial qui prodiguent des soins palliatifs aux patients qui y sont hébergés). Cependant, nous avions remarqué lors de notre audit de 2014 que le Ministère ne connaissait pas le montant total qu'il verse au titre des services de soins palliatifs, car les coûts ne faisaient pas l'objet d'un suivi suffisamment précis pour qu'il soit possible d'isoler le montant consacré aux soins palliatifs (p. ex. les coûts liés aux hôpitaux, les coûts liés aux foyers de soins de longue durée et les coûts des médicaments financés par le régime public).

Nous avions également indiqué dans notre audit de 2014 que le besoin de soins palliatifs augmentait en raison du vieillissement de la population. En Ontario, les services de soins palliatifs ont été mis sur pied de façon disparate, souvent par des personnes passionnées par ce domaine des soins de santé, là où elles se trouvaient dans la province. Des efforts ont certes été déployés pour créer un système intégré et coordonné pour la prestation des soins palliatifs en Ontario, mais le système souhaité n'avait pas vu le jour. Le Ministère n'obtenait que de l'information minimale sur les services qui étaient offerts dans chaque RLISS, sur leurs coûts et sur les besoins relatifs des patients à l'égard de ces services. Le Ministère ne disposait pas non plus de mesures du rendement pour déterminer les progrès réalisés vers l'atteinte de son objectif de fournir « de bons soins, au bon moment, au bon endroit ».

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions fait état de plusieurs problèmes importants, dont ceux-ci :

- L'Ontario n'avait pas de cadre stratégique pour la prestation des soins palliatifs. La Déclaration de partenariat de 2011 établissait certes une vision commune pour la prestation des services de soins palliatifs assurée par plusieurs intervenants, mais il restait beaucoup de travail à faire pour concrétiser la plupart des engagements énoncés dans la Déclaration.
- Il existait peu de données à l'échelle de la province ou des RLISS sur l'offre et la demande de soins palliatifs et de fin de vie. Le Ministère ne possédait pas de renseignements exacts sur le nombre de lits de soins palliatifs dans les hôpitaux de la province, et le suivi du nombre de patients en soins palliatifs que servait chaque RLISS n'était pas effectué de façon méthodique.
- La combinaison de services offerts n'avait pas fait l'objet d'une évaluation adéquate. Alors que la majorité des gens préféreraient mourir à la maison, la plupart mouraient à l'hôpital probablement parce qu'il n'y avait pas suffisamment de services offerts dans la collectivité pour combler leurs besoins en matière de soins de santé. Selon les estimations, les soins fournis à des patients en phase terminale dans les hôpitaux de soins actifs coûtent 40 % de plus que ceux fournis dans une unité de soins palliatifs en milieu hospitalier, plus du double des soins prodigués dans une maison de soins palliatifs et plus de 10 fois plus cher que les soins dispensés à domicile.
- L'accès aux services de soins palliatifs n'était pas équitable. Les patients qui étaient admissibles à des services dans une région de la province pouvaient ne pas avoir accès à des services similaires dans une autre région.
- Dans l'ensemble, le taux d'occupation des lits dans les maisons de soins palliatifs était de 20 % et, par conséquent, ces établissements pourraient servir un plus grand nombre de patients. Parallèlement, le Ministère finançait les maisons de soins palliatifs ayant des lits disponibles.
- Il était nécessaire que les médecins communiquent davantage avec les patients à propos de leur pronostic de fin de vie et de l'offre de soins palliatifs.
- Les services de soins palliatifs financés par le gouvernement de l'Ontario étaient

principalement utilisés par des personnes atteintes d'un cancer, même si un aussi grand nombre de personnes mouraient chaque année de maladies chroniques graves, telles que les maladies du cœur, les accidents vasculaires cérébraux et les maladies respiratoires obstructives chroniques, et bénéficieraient également de soins palliatifs.

Nous avions formulé 11 recommandations et 21 mesures de suivi, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été 2016, le Ministère nous a fourni des renseignements sur l'état des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2014*. Selon ces renseignements, nous avons déterminé que, bien qu'il soit en voie de mettre en œuvre près de 60 % de nos recommandations, le Ministère avait fait peu ou pas de progrès par rapport à environ 40 % de nos recommandations et qu'aucune n'avait été pleinement mise en œuvre. Le Ministère a indiqué qu'un grand nombre des recommandations sont à l'étape de la planification et que des mesures seraient prises au cours des deux à trois prochaines années. Par exemple, le Ministère est en train d'élaborer une stratégie globale et un cadre d'action pour les soins palliatifs et a fait un pas en avant important en créant, en mars 2016, le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau), qui sera son conseiller principal sur la qualité des soins palliatifs en Ontario. Le Réseau sera responsable des initiatives d'amélioration de la qualité, assurera la coordination du système et facilitera la mise en œuvre régionale de la stratégie. Le Ministère prévoit donner suite à bon nombre des recommandations par l'entremise du Réseau, lorsque sa stratégie provinciale 2016-2017 sera déployée, notamment :

- en mettant en œuvre un système coordonné favorisant une meilleure intégration des soins palliatifs au moyen de la création de réseaux régionaux de soins palliatifs et du renforcement de partenariats entre les différents fournisseurs de services;
- en évaluant les paiements des médecins pour les soins palliatifs pour mieux répondre aux besoins des patients de façon économique.

L'état actuel de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Aucun cadre stratégique n'est en place pour le système de prestation des soins palliatifs

Recommandation 1

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec les RLISS, doit élaborer un cadre stratégique pour la prestation des services de soins palliatifs en Ontario.

État : En voie de mise en œuvre d'ici juin 2017.

Détails

En novembre 2014, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) s'était engagé à élaborer une stratégie globale pour les soins palliatifs et de fin de vie. Le Ministère a tenu 16 séances de consultation dans l'ensemble de la province entre juillet 2015 et janvier 2016 auxquelles ont participé plus de 300 intervenants, dont des patients, des familles, des médecins, des dirigeants du système de santé et des spécialistes du domaine pour faciliter les discussions sur les soins palliatifs et de fin de vie, entre autres sur la population vieillissante, les besoins et les défis du système et les solutions possibles. Publié en mars 2016, le rapport intitulé *Rapport des tables rondes provinciales sur les soins palliatifs et en fin de vie* est le fruit de ces consultations. Le rapport décrit les premières étapes pour renforcer le système des soins palliatifs et de fin de vie et il résume les

grands thèmes abordés, à savoir améliorer l'accès équitable et l'intégration, renforcer les capacités des services, améliorer les mécanismes de soutien aux soignants, optimiser les activités de sensibilisation et d'information de la population et établir un processus de surveillance et de reddition de comptes.

Le Ministère nous a dit que la stratégie des soins palliatifs et de fin de vie s'appuiera sur trois grandes sources d'information : le rapport des tables rondes, notre rapport d'audit de 2014 et la Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action de 2011 (le fruit de la collaboration de plus de 80 partenaires pour déterminer les éléments clés de la qualité des services de soins palliatifs et de fin de vie et adopter une vision commune pour la prestation de ces services en Ontario).

Pour coordonner les activités reliées à la stratégie, le Ministère a octroyé du financement à Action Cancer Ontario en mars 2016 pour mettre sur pied le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau). Le Réseau se compose d'organismes partenaires, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), Action Cancer Ontario (ACO), Qualité des services de santé Ontario (QSSO) et des groupes communautaires tels que la Quality Hospice Palliative Care Coalition of Ontario, les foyers de soins de longue durée et les organismes sans but lucratif. Le Réseau sera également le conseiller principal du Ministère sur la qualité des soins palliatifs; il sera aussi responsable des initiatives d'amélioration de la qualité, des données et de l'évaluation du rendement dans ce domaine, de la coordination du système et du soutien de la mise en œuvre régionale des soins palliatifs en Ontario.

Pendant que cette stratégie est en cours d'élaboration, des mesures initiales ont été prises pour renforcer les soins palliatifs et de fin de vie en Ontario. Plus précisément, comme il est indiqué dans le budget 2016 de l'Ontario, le gouvernement s'est engagé à investir 75 millions de dollars supplémentaires au cours des trois prochaines années pour améliorer les services de soins palliatifs offerts en milieu communautaire et dans les maisons de soins palliatifs au moyen d'un soutien visant à créer jusqu'à 20 nouvelles maisons de soins palliatifs et d'une augmentation du financement de celles déjà en place. Jusqu'à maintenant, le financement a permis d'ouvrir 31 lits et le financement de base octroyé aux maisons de soins palliatifs a été majoré de 3 millions de dollars dans huit RLISS. Le financement supplémentaire annoncé vise également à accroître le soutien aux soignants pour aider les familles et les proches à soutenir les patients qui reçoivent des soins palliatifs à domicile et dans la collectivité, ainsi qu'à promouvoir la planification préalable des soins pour que les familles et les fournisseurs de soins de santé soient informés des souhaits des patients en matière de soins de fin de vie.

Ce cadre doit comprendre :

- *la détermination des ressources disponibles en soins palliatifs et le coût total de la prestation actuelle des services de soins palliatifs;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait toujours pas de renseignements sur le coût total de la prestation des soins palliatifs en Ontario en raison des données administratives limitées et il n'avait pas non plus de renseignements sur les ressources disponibles en soins palliatifs dans la province. Le Ministère a reçu certains renseignements sur le total des coûts de la prestation de soins de santé pendant la dernière année de vie d'un patient, ce qui comprend l'ensemble des coûts de soins de santé, notamment des soins palliatifs, pour les divers fournisseurs de services de santé, tels que les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée. D'après ces renseignements, le coût global de la prestation des soins de santé pendant la dernière année de vie des Ontariens considérés comme étant aux soins palliatifs et qui sont décédés ensuite durant l'exercice 2014-2015, s'élevait à près de 4 milliards de dollars.

- *L'analyse du coût de la prestation des soins palliatifs par différents fournisseurs de services (comparaison entre les hôpitaux, les centres résidentiels et les soins à domicile);*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère n'avait pas procédé à l'analyse du coût de la prestation des soins palliatifs par différents fournisseurs de services. Comme mentionné précédemment, il a fait une analyse partielle des coûts totaux de la prestation des soins de santé pendant la dernière année de vie des Ontariens considérés comme étant aux soins palliatifs. Ces renseignements sont fournis selon le type de fournisseur de service (p. ex. hôpital ou soins à domicile), mais les coûts totaux des soins de santé sont attribués au fournisseur de service qui prodiguait les soins au moment du décès de la personne, peut importe l'endroit où celle-ci recevait des soins au cours de l'année précédant son décès.

Le Ministère a expliqué qu'en raison de contraintes liées aux données, il était difficile d'évaluer les coûts des soins palliatifs prodigués par les différents fournisseurs de services. Par exemple, un petit nombre seulement de patients se trouvant dans un milieu de soins actifs sont considérés comme recevant des soins palliatifs. Une des raisons étant qu'il est difficile de départir les services de fin de vie fournis à un patient servant à gérer une maladie chronique et ceux constituant des soins palliatifs. Il faut également tenir compte du moment où la personne est étiquetée comme étant un patient aux soins palliatifs, c'est-à-dire quand il est possible de déterminer que le patient ne se rétablira probablement pas. Le Ministère prévoit étudier s'il serait possible d'avoir une estimation plus précise des coûts associés aux soins palliatifs, compte tenu des contraintes liées aux données.

- *une projection de la meilleure combinaison de services (comparaison entre les hôpitaux, les centres résidentiels et les soins à domicile) pour répondre aux besoins actuels et futurs des patients;*
  État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2019.

Détails

Le Réseau a procédé à une évaluation des besoins et à une planification de la capacité afin de recueillir des données sur la demande actuelle et future des services de maisons de soins palliatifs et a fait part de ses recommandations au Ministère en avril 2016. Le Réseau a dit qu'il comptait poursuivre ce travail au cours de l'exercice 2016-2017 en effectuant une analyse des besoins en matière de services de soins palliatifs offerts dans d'autres milieux de soins tels que les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, à domicile et dans l'ensemble de la collectivité. Le Ministère a indiqué qu'il utilisera les renseignements recueillis dans le cadre de l'analyse des besoins pour étayer sa planification de la combinaison appropriée des services de soins palliatifs en Ontario, ce qui devrait être fait d'ici mars 2019.

- *une évaluation des structures de financement actuelles et de celles possibles dans le futur;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère nous a dit que, selon ce que la planification de la capacité élargie par le Réseau révélera sur les besoins de l'ensemble de la collectivité en matière de soins palliatifs (p. ex. hôpitaux, foyers de soins de longue durée et soins à domicile), la première étape consistera à élaborer des recommandations ayant trait à de nouveaux modèles de prestation des soins palliatifs, d'ici mars 2019. Une fois que ces recommandations auront été formulées, le Ministère étudiera les différents modèles de soins palliatifs.

- *une position quant aux exigences de formation requises des fournisseurs de soins de santé qui dispensent des soins palliatifs.*
  État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2018.

Détails

D'après le Ministère, le Réseau a commencé à examiner les soutiens en matière d'éducation et de formation destinés aux fournisseurs de soins de santé qui dispensent des soins palliatifs, au sujet desquels il formulera des recommandations à l'intention du Ministère. Le Réseau collaborera ensuite avec le Ministère en vue de définir les exigences de formation de base, d'ici mars 2018.

Le 1er janvier 2016, le Ministère a modifié les qualifications des préposés aux services de soutien à la personne (PSSP), dans la foulée de l'entrée en vigueur des modifications de la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*. Ces modifications incorporent de nouvelles normes de formation communes pour les PSSP, ce qui comprend les soins palliatifs. Les exigences en matière de formation pour les autres fournisseurs de soins de santé, notamment le personnel infirmier, n'ont pas encore été modifiées afin d'intégrer les soins palliatifs.

En outre, un plan devrait être élaboré pour mettre en œuvre le cadre stratégique et veiller à la prestation continue de services de soins palliatifs conformes au cadre.

État : En voie de mise en œuvre d'ici juin 2017.

Détails

Le Ministère est à l'étape préliminaire de l'élaboration d'une stratégie globale pour les soins palliatifs et de fin de vie, qui devrait être terminée en juin 2017. Le plan de mise en œuvre est élaboré parallèlement à l'élaboration de la stratégie, et le Réseau participera à la mise en œuvre de la stratégie.

Il n'y a pas de système coordonné

Recommandation 2

Afin de diminuer le chevauchement et le double emploi des efforts au sein des RLISS et dans l'ensemble de la province, le Ministère doit mettre en place un système coordonné pour la prestation des soins palliatifs, qui permettra aux patients d'aller facilement d'un fournisseur de soins de santé à l'autre pour recevoir en temps opportun les services dont ils ont besoin. La mise en place d'un tel système doit tenir compte du facteur coûts-avantages de certaines solutions de technologie de l'information à court terme (comme celles qui sont actuellement utilisées par certains fournisseurs de soins de santé pour éclairer leurs décisions en matière de soins et éliminer les tests qui ne sont pas nécessaires ou qui font double emploi), dans le but d'accroître le partage de l'information sur les patients, pendant que Cybersanté Ontario poursuit la mise en œuvre d'initiatives à plus long terme.

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2019.

Détails

Durant l'exercice 2015-2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau) ont commencé à travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les autres partenaires de la prestation des soins palliatifs à la planification et à la mise sur pied des 14 réseaux régionaux de soins palliatifs dans la province. Ces réseaux régionaux fourniront des conseils aux RLISS afin d'aider à la planification des services de soins palliatifs et à l'intégration des priorités locales, et ils fourniront également des conseils sur l'élaboration de systèmes de soins palliatifs et de mesures de rendement, en conformité avec les normes provinciales. Ils renforceront par ailleurs les partenariats entre les divers fournisseurs de services de soins palliatifs pour une meilleure coordination des soins aux patients. Les structures de gouvernance devraient être en place d'ici mars 2017 pour chacun des réseaux régionaux.

Le Ministère collabore également avec le Réseau afin de définir les pratiques exemplaires préliminaires pour les modèles de soins qui amélioreront l'intégration et la coordination des soins palliatifs dispensés aux patients. Les pratiques exemplaires préliminaires seront définies d'ici la fin de l'exercice 2017-2018, et elles pourraient comprendre l'utilisation de la technologie.

Par ailleurs, pendant que le Ministère poursuit ses efforts pour mettre en œuvre Cybersanté et permettre ainsi aux divers fournisseurs de services de santé d'avoir accès plus rapidement aux antécédents médicaux du patient, il envisage la possibilité d'établir un registre des patients en soins palliatifs ou le recours à une solution technologique à court terme. Le registre, qui viserait à faciliter la communication entre les différents milieux de soins de santé et à favoriser ainsi une transition sans interruption des soins, fait actuellement l'objet d'un examen par le Réseau et celui-ci compte transmettre ses conseils au Ministère et lui fournir un plan de mise en œuvre d'ici la fin de l'exercice 2018-2019.

Difficultés liées à l'accès aux soins en fin de vie

Recommandation 3

Pour que les patients disposent de toute l'information concernant leur pronostic et leurs options en matière de soins, y compris de soins palliatifs (qui peuvent améliorer la qualité du reste de la vie et réduire les coûts des soins de santé), le Ministère, de concert avec des intervenants tels que le conseil clinique du comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit :

- *promouvoir l'adoption d'un processus commun permettant aux médecins de dépister plus facilement les patients qui pourraient profiter de soins palliatifs en se posant la question suivante : « Serais-je surpris si cette personne mourait au cours de l'année? »*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée continue de soutenir la mise en œuvre du projet INTEGRATE, qui était en place au moment de notre audit. Ce projet vise à dépister les patients ayant différents diagnostics pour lesquels une approche palliative précoce serait indiquée. Pour ce faire, le médecin doit se poser la question suivante : « Serais-je surpris si cette personne mourait dans un délai de 6 à 12 mois? ». Le projet INTEGRATE est un projet pilote d'une durée de trois ans lancé dans quatre régions de la province en 2014. Il est mis en œuvre par Action Cancer Ontario et financé par le Partenariat canadien contre le cancer.

Le Réseau attendra de connaître les résultats du projet INTEGRATE avant de déterminer les pratiques exemplaires qui pourraient être adoptées après la mise en œuvre intégrale des 14 réseaux régionaux de soins palliatifs (un pour chacun des RLISS).

Le Réseau étudie également sur les outils nationaux et internationaux utilisés pour définir les besoins en matière de soins palliatifs. Une fois ce travail terminé, le Conseil consultatif clinique du Réseau examinera les outils et formulera des recommandations au Ministère quant aux outils qui devraient être diffusés à l'échelle de la province.

- *mettre en place des processus, par le biais de l'éducation par exemple, pour veiller à ce que les médecins connaissent suffisamment bien l'approche palliative des soins et soient à l'aise de discuter avec leurs patients de la fin de la vie, y compris de discuter d'un diagnostic de maladie terminale et des choix en matière de soins avec les patients mourants.*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2018.

Détails

Les médecins et autres fournisseurs de services qui participent au projet pilote INTEGRATE dans les quatre régions ont suivi le cours Méthodes essentielles d'apprentissage des soins palliatifs et des soins en fin de vie (*Learning Essentials Approaches to Palliative and End-of-Life Care, LEAP*); il s'agit d'une formation sur les soins palliatifs primaires qui aborde des sujets tels que la sensibilisation (être en mesure de déterminer quand les patients approchent de la fin de vie), la prise de décisions et les discussions essentielles.

Le projet fournit des ressources éducatives aux fournisseurs de soins de santé pour les aider à

dépister rapidement les patients qui bénéficieraient d'une approche palliative et à les aiguiller vers des fournisseurs de soins dans la collectivité.

Comme mentionné ci-dessus, le Réseau examinera les enseignements issus du projet INTEGRATE pour déterminer les pratiques exemplaires qui pourraient être adoptées dans les réseaux régionaux de soins palliatifs de la province quand ces réseaux seront intégralement mis en œuvre. Par ailleurs, le Conseil consultatif clinique du Réseau recommandera une orientation provinciale pour la formation en matière de soins palliatifs, qui mettra l'accent sur une approche intégrée des soins palliatifs. D'ici mars 2018, le Réseau prévoit accroître les compétences des fournisseurs de soins de santé en déterminant les pratiques exemplaires et les cours offerts pour aider les médecins à mettre en place une approche palliative des soins, ce qui comprend la définition rapide des besoins en matière de soins palliatifs et l'engagement systématiquement des discussions sur la planification des soins et les objectifs des soins.

Les conditions d'admission varient selon les fournisseurs de services

Recommandation 4

Pour que les patients ayant besoin de soins palliatifs, y compris de soins de fin de vie, aient un accès semblable à des services semblables, le Ministère, de concert avec les intervenants, dont le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit veiller à ce que des pratiques normalisées de détermination de l'admissibilité des patients ayant besoin des services de soins palliatifs soient élaborées et mises en application.

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2018.

Détails

En lien avec le plan intitulé *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire*, annoncé en mai 2015, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) élabore un cadre en matière de niveaux de soins pour faire en sorte qu'il y ait des normes communes pour évaluer les patients, déterminer leur admissibilité aux services et fournir les services, et que les services soient offerts de façon uniforme dans la province.

Pour aider au processus, un comité d'experts en matière de niveaux de soins a été créé en août 2016 afin de formuler des conseils et des recommandations au Ministère relativement à un cadre en matière de niveaux de soins. Le Ministère nous a dit qu'il comptait utiliser ces recommandations en 2017 pour élaborer des définitions claires sur l'ampleur et le type de soutien auquel les Ontariens peuvent s'attendre en fonction de leurs besoins établis au moyen d'une évaluation d'aspects tels que la cognition et la santé mentale, la difficulté à exécuter les activités quotidiennes et les questions de nature comportementale. Des protocoles normalisés seraient appliqués en fonction des résultats afin d'offrir des soins uniformes.

Le cadre en matière de niveaux de soins sera élaboré en 2018. Dans ce but, le Ministère a tenu des ateliers de consultation auprès des patients, des soignants, des fournisseurs de services de santé et des intervenants du secteur, et il a conclu une entente avec l'Université de Waterloo portant sur l'élaboration des aspects techniques du cadre et la réalisation d'une étude plus approfondie à l'appui du cadre. Il collabore également avec Qualité des services de santé Ontario en vue d'élaborer des lignes directrices cliniques pour la prestation des soins palliatifs, dont la première, portant sur le soin des plaies, devrait être publiée en 2017.

Un meilleur accès aux médecins est nécessaire

Recommandation 5

Afin de prodiguer aux patients les soins requis dans la collectivité et d'éviter les soins inutiles et plus coûteux dispensés à l'hôpital, le Ministère, de concert avec les RLISS, doit examiner les options pour la promotion

de la prestation des soins palliatifs par les médecins de famille, comme la création d'autres équipes de soins palliatifs, pour les aider à donner des soins à domicile.
État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2018.

Détails

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) nous a fait part des ressources disponibles pour soutenir les médecins de famille dans la prestation des soins palliatifs. Par exemple, le site Web d'Action Cancer Ontario présente une trousse d'outils sur les soins palliatifs destinée aux fournisseurs de soins de santé, laquelle comprend des ressources pour leur permettre de dépister plus rapidement le besoin de soins palliatifs, pour les aider à évaluer les besoins des patients et pour guider et coordonner la gestion des symptômes et les soins généraux. Le Ministère collaborera avec le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau) en vue de déterminer la meilleure façon de promouvoir la trousse d'outils et autres renseignements disponibles.

À compter de l'automne 2016, le Ministère créera des équipes de soins palliatifs. Il examinera le résultat de l'exercice de planification de la capacité du Réseau ayant trait aux besoins de l'ensemble de la collectivité en matière de soins palliatifs et, en se fondant sur ces renseignements, il définira les pratiques exemplaires et les modèles de soins dispensés en équipe pour aider les fournisseurs de soins de première ligne, comme les médecins de famille, à offrir des services de soins palliatifs.

Le Ministère doit également évaluer le paiement des médecins pour les soins palliatifs, à l'intérieur d'un cadre stratégique des soins palliatifs, afin de s'assurer que les besoins des patients sont satisfaits de façon économique.
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère continue d'octroyer des fonds aux médecins par l'intermédiaire du Programme de permanence des soins palliatifs communautaires qui était en place au moment de notre audit. Ce programme verse des paiements à des groupes de médecins pour qu'ils soient disponibles 24 heures par jour, 365 jours par année pour fournir des services de soins palliatifs au domicile du patient ou dans un établissement communautaire. Actuellement, 29 ententes ont été conclues avec des groupes qui assurent la permanence; le financement annuel s'élève à environ 5 millions de dollars.

En 2016-2017, le Réseau prévoit se pencher sur les méthodes de financement actuellement en place pour les soins palliatifs, ce qui comprend la diversification des modes de financement pour les médecins. Cet examen prendra appui sur les travaux d'un comité d'experts mis sur pied par l'ancien Conseil clinique du Comité directeur provincial des soins palliatifs en établissement. Le Réseau fait appel aux intervenants, ce qui comprend les médecins, pour mieux comprendre les lacunes au titre de la diversification des méthodes de financement. Les renseignements recueillis serviront à formuler des recommandations qui seront transmises au Ministère d'ici mars 2017.

Le Ministère devra ensuite étudier les recommandations et procéder à une évaluation des paiements des médecins. Une fois que le Ministère aura pris une décision sur les paiements des médecins pour les soins palliatifs, il devra tenir des discussions avec les intervenants visés.

Un meilleur accès au personnel infirmier praticien et au personnel infirmier est nécessaire

Recommandation 6

Le Ministère, de concert avec les RLISS, doit revoir la répartition du personnel infirmier praticien pour qu'elle corresponde aux besoins des patients et fournir aux patients concernés des soins palliatifs à la maison 24 heures par jour, 7 jours sur 7.
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En juin 2016, la Division de la planification et de la réglementation relatives aux ressources humaines dans le domaine de la santé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a communiqué les données les plus récentes (de 2014) sur la répartition du personnel infirmier praticien dans l'ensemble des RLISS. Le Ministère nous a dit qu'il travaillerait avec le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau) (qui effectuera la planification de la capacité pour répondre aux besoins de l'ensemble de la collectivité en matière de soins palliatifs) et les autres parties pertinentes pour déterminer la répartition équitable du personnel infirmier praticien (en fonction des besoins en matière de soins palliatifs dans l'ensemble des réseaux locaux d'intégration des services de santé) et définir les autres données et modèles dont il a besoin. Le Ministère prévoit de réaliser une analyse préliminaire en 2018-2019. Dans le cadre de ce travail, il étudiera également des solutions pour améliorer l'accès 24 heures par jour aux soins palliatifs à domicile et dans la collectivité.

Le Ministère doit également travailler avec d'autres fournisseurs de services pour élaborer des solutions de rechange novatrices en vue de la prestation de soins infirmiers aux patients à domicile.

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2019.

Détails

Dans le cadre du plan intitulé *Priorité aux patients : Feuille de route pour renforcer les soins à domicile et en milieu communautaire*, la *Loi sur les services de soins à domicile et les services communautaires* a été modifiée le 1er octobre 2015 pour offrir un meilleur accès aux soins palliatifs à domicile, en faisant passer de 120 à 150 le nombre maximal de visites du personnel infirmier, ainsi que pour augmenter d'environ 50 heures par mois le nombre d'heures de services infirmiers que peuvent fournir les centres d'accès aux soins communautaires (CASC). Elle permet également aux CASC d'offrir un plus grand nombre de visites ou d'heures que le nombre maximal aux personnes qui en sont à la dernière étape de leur vie ou lorsque le CASC détermine que des circonstances extraordinaires justifient la prestation de services supplémentaires.

De plus, le ministère compte étudier des solutions de rechange novatrices pour la prestation de soins infirmiers à la maison ou dans la collectivité, d'ici mars 2019.

Patients qui attendent dans les hôpitaux d'autres services de soins palliatifs

Recommandation 7

Le Ministère, de concert avec les réseaux locaux d'intégration des services, doit s'assurer : que les hôpitaux de l'ensemble de la province consignent la durée de l'attente de soins à domicile ou de l'admission dans un centre résidentiel des patients qui n'ont plus besoin de soins actifs dans ce milieu plus dispendieux; qu'ils en rendent compte régulièrement; et qu'ils prennent des mesures, au besoin.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau) a dit qu'il a l'intention d'envisager l'inclusion d'un indicateur de rendement pour l'accès à un autre niveau de soins (ANS) dans le cadre de ses travaux futurs sur l'élaboration d'indicateurs de rendement. Il collaborera également avec les 14 réseaux régionaux de soins palliatifs lorsqu'ils seront fonctionnels afin d'examiner des solutions pour améliorer le suivi des données concernant l'accès à un autre niveau de soins pour les patients en soins palliatifs par l'entremise du Système d'information sur les temps d'attente (SITA), exploité par Action Cancer Ontario. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) prévoit collaborer avec le Réseau et son Conseil consultatif clinique en vue de la normalisation d'un processus redditionnel provincial sur les indicateurs de l'accès à un autre niveau de soins pour les soins palliatifs, afin de

surveiller et de réduire le nombre de patients qui attendent dans les hôpitaux des services de soins palliatifs non actifs.

Les lits d'hôpitaux ne sont pas utilisés de façon optimale

Recommandation 8

Pour que des lits soient disponibles dans les centres résidentiels lorsque cela est nécessaire, le Ministère doit examiner, notamment en analysant les pratiques exemplaires d'autres administrations, la faisabilité d'une augmentation du taux d'occupation minimal actuel de 80 % des lits de centre résidentiel.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

À l'automne 2015, le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau) a recueilli des données et des commentaires auprès des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et des fournisseurs de services de santé sur la capacité des maisons de soins palliatifs dans l'ensemble de la province; selon l'information recueillie, le taux d'occupation moyen dans ces établissements était de 72 % en 2014-2015. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) prévoit utiliser ces données dans le cadre d'un examen des taux d'occupation exigés pour les maisons de soins palliatifs, qu'il terminera d'ici mars 2018. Suite à cet examen, le Ministère a indiqué qu'il collaborera avec ses partenaires pour étudier des solutions afin d'augmenter les taux d'occupation de ces établissements.

Pour accroître la disponibilité de lits et de services de soins palliatifs dans les établissements existants, le gouvernement s'est engagé dans son budget de 2016 à investir 75 millions de dollars supplémentaires au cours des trois prochaines années pour soutenir jusqu'à 20 nouvelles maisons de soins palliatifs et autres initiatives, ce qui comprend l'augmentation du financement des établissements existants de sorte à améliorer l'accès aux services de ces établissements pour les patients en soins palliatifs.

Une amélioration de la sensibilisation du public aux services et à la planification des soins de fin de vie est nécessaire

Recommandation 9

Pour assurer que les patients reçoivent des soins de santé conformes à leurs préférences et réduire des coûts inutiles, le Ministère, de concert avec les intervenants, doit s'assurer que :

- *le public a facilement accès à l'information concernant les services de soins palliatifs et la façon d'y accéder ainsi que l'importance de la planification préalable des soins de fin de vie afin de communiquer les préférences en matière de soins;*

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2018.

Détails

Depuis notre audit, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a examiné les ressources mises à la disposition du public sur les soins palliatifs et de fin de vie. Ces ressources comprennent le site Web du gouvernement de l'Ontario, qui renferme un répertoire des services de soins de santé (y compris des maisons de soins palliatifs) disponibles dans les collectivités; le site Web de l'organisme Hospice Palliative Care Ontario (HPCO), qui offre de l'information sur les ressources en soins palliatifs dans la province, ainsi que des outils et des vidéos sur la planification préalable des soins, et le site Web Speak Up Ontario de l'organisme HPCO, qui fournit de l'information concernant le consentement aux soins de santé et la planification préalable des soins, ce qui comprend un outil en ligne pour guider les membres du public à travers le processus de planification préalable des soins.

De plus, le Ministère, le Réseau et HPCO prévoient améliorer l'information offerte et sensibiliser davantage le public aux questions touchant les

soins palliatifs et la fin de vie. Par exemple, le Ministère et le Réseau participent au groupe Health Care Consent Advance Care Planning Community of Practice de HPCO qui a publié du matériel sur la planification préalable des soins et le consentement aux soins de santé destiné aux fournisseurs de soins de santé. Ce projet, qui sera terminé en mars 2018, vise à préparer les fournisseurs de soins de santé à discuter avec leurs patients et à les encourager à exprimer leurs souhaits en ce qui concerne les soins de santé.

Le Réseau et d'autres intervenants aideront également à diffuser les conseils d'experts et l'information sur les ressources touchant les soins palliatifs par le biais des réseaux régionaux de soins palliatifs, lorsqu'ils seront fonctionnels.

- *des processus sont en place pour permettre aux fournisseurs de soins de santé d'avoir rapidement accès aux plans préalables de soins des patients pour éclairer leurs discussions avec les patients ou leur mandataire spécial.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère nous a dit qu'il prévoit poursuivre le travail avec le Réseau et les autres partenaires afin d'étudier des solutions pour supprimer les obstacles qui empêchent actuellement les fournisseurs de soins de santé d'avoir accès aux préférences des patients en matière de soins de santé. Plus précisément, le Réseau a indiqué qu'il étudiera, en collaboration avec HPCO, des façons de permettre l'accès aux souhaits, aux valeurs et aux croyances exprimés dans les plans préalables de soins des patients de sorte à en informer les différents milieux de soins. Le Ministère compte élaborer un plan sur la manière d'apporter des améliorations, d'ici mars 2018, mais il n'a pas indiqué quand ces améliorations seront mises en œuvre.

Absence de mesures du rendement

Recommandation 10

Afin d'assurer une meilleure surveillance des services de soins palliatifs en Ontario, le Ministère, de concert avec le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit adopter des indicateurs normalisés du rendement des soins palliatifs et des niveaux de rendement cibles pour tous les fournisseurs de services clés, de manière à pouvoir comparer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes et cerner les composantes nécessitant une amélioration.

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2019.

Détails

Depuis notre audit, le Réseau ontarien des soins palliatifs (le Réseau) a mis sur pied un conseil consultatif sur les données et l'information chargé de préciser, de prioriser et d'évaluer six indicateurs du rendement des soins palliatifs qui avaient été définis antérieurement. Un rapport transmis au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) en juin 2016 proposait l'adoption de quatre de ces indicateurs (l'un des indicateurs antérieurs se rapportant au cancer a été abandonné et un autre se rapportant aux temps d'attente devait être précisé davantage).

Quand le groupe de surveillance au niveau de la direction du Réseau aura approuvé les mesures, le Réseau élaborera des cibles de rendement connexes, et la mise en œuvre commencera au cours de l'exercice 2018-2019.

Au cours de l'exercice 2016-2017, le Réseau et ses partenaires entameront l'élaboration d'une fiche de rendement provinciale des soins palliatifs. Le Réseau favorisera également l'utilisation des mesures de rendement provinciales des soins palliatifs et des objectifs connexes par les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) afin de s'harmoniser à l'orientation provinciale. Lorsqu'ils seront fonctionnels, les réseaux régionaux de soins palliatifs rendront des comptes sur les mesures du rendement au chef de la direction de leur RLISS et

aux vice-présidents des programmes régionaux sur le cancer.

La vision des soins palliatifs de 2011 n'est pas liée au cadre stratégique du gouvernement

Recommandation 11

Pour que les objectifs et engagements clés du document de 2011, Améliorer la qualité et la valeur des soins palliatifs en Ontario : Déclaration de partenariat et d'engagement à l'action, se concrétisent rapidement, le Ministère, de concert avec le comité directeur provincial sur les soins palliatifs en établissement, doit lier la Déclaration à un cadre stratégique et le faire approuver par le gouvernement. Cette mesure fournirait l'orientation et, au besoin, le financement nécessaires pour l'établissement de l'échéancier de la mise en œuvre des engagements ainsi que d'une fonction de surveillance efficace pour assurer un suivi régulier des progrès et prendre les mesures qui s'imposeraient.

État : En voie de mise en œuvre d'ici juin 2017.

Détails

Comme mentionné précédemment, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) s'est engagé à élaborer une stratégie globale pour les soins palliatifs et de fin de vie, qui s'inspire de la Déclaration de partenariat de 2011, de l'audit de 2014 et du rapport publié en 2016 intitulé *Rapport des tables rondes provinciales sur les soins palliatifs et en fin de vie*, qui décrivait les premières étapes pour renforcer le système de soins palliatifs et de fin de vie.

La stratégie devrait être élaborée en juin 2017, et le Réseau ontarien des soins palliatifs de assurera la coordination des activités associées à la stratégie et participera à sa mise en œuvre.

Chapitre 1

Section

1.09

Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Programme des candidats de l'Ontario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	4	1	1	1		1
Recommandation 2	5	5				
Recommandation 3	8	4	2	1	1	
Recommandation 4	4	3	1			
Recommandation 5	3	1				2
Recommandation 6	4	1	3			
Recommandation 7	4	3			1	
Recommandation 8	3	2	1			
Recommandation 9	2	1	1			
Recommandation 10	6	5	1			
Recommandation 11	4	4				
Recommandation 12	5	3	2			
Recommandation 13	3	2		1		
Recommandation 14	3		3			
Total	**58**	**35**	**15**	**3**	**2**	**3**
%	**100**	**60**	**26**	**5**	**4**	**5**

Contexte

Le Programme ontarien des candidats à l'immigration (le Programme), auparavant le Programme des candidats de l'Ontario, administré par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration (le Ministère) – anciennement le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international – est le seul programme de sélection des immigrants administré par le gouvernement de l'Ontario. Le Programme effectue la désignation des immigrants d'après leur contribution économique potentielle à la province.

Le Programme permet à la province de sélectionner des étrangers ainsi que les membres de leur famille immédiate qui les accompagnent et de les recommander (« désigner ») au gouvernement fédéral aux fins d'octroi de la résidence permanente au Canada. Au moment de notre audit, le Programme comptait trois volets : un volet axé sur les employeurs, qui permet aux entreprises de pourvoir de façon permanente des postes de professions libérales, de gestion et de métiers spécialisés; un volet des étudiants étrangers diplômés de l'Ontario, qui autorise les étudiants étrangers qui obtiennent un diplôme d'études supérieures décerné par une université de l'Ontario à bénéficier d'une désignation sans avoir reçu une offre d'emploi; enfin, un volet investissement, qui permet aux investisseurs de muter des employés (ayant peut-être le statut de travailleur étranger) de façon permanente en Ontario.

Depuis la mise en place du Programme en 2007 jusqu'à juin 2016, l'Ontario a désigné environ 12 000 personnes (6 600 de 2007 à juin 2014) en tant que candidats. Au 31 décembre 2015, 17 042 personnes, soit 8 258 candidats et 8 784 membres de leur famille immédiate, sont devenues des résidents permanents (appelés auparavant « immigrants ayant obtenu le droit d'établissement ») dans le cadre du Programme. (En 2014, environ 7 100 personnes sont devenues des résidents permanents, soit 3 900 candidats et 3 200 membres de leur famille immédiate.) Chaque année, le gouvernement fédéral détermine le nombre de désignations autorisées au titre des programmes de désignation de candidats de chaque province et territoire. En 2016, le nombre de désignations autorisées pour l'Ontario s'élevait à 5 500 (5 200 en 2015).

Comme l'Ontario est considérée comme une province où il est très intéressant d'immigrer, il faut que le Programme dispose de contrôles et de processus efficaces pour sélectionner des candidats qualifiés et détecter la fraude en matière d'immigration. Un programme ayant des lacunes pourrait être la cible d'immigrants potentiels et de représentants en immigration peu scrupuleux. Notre audit a révélé que les contrôles et processus nécessaires n'étaient pas en place et qu'il y avait des problèmes importants à régler concernant le Programme.

Il existait un risque important que les personnes désignées en vertu du Programme ne soient pas toujours des personnes qualifiées pouvant générer des retombées économiques pour l'Ontario. Il était parfois difficile de faire la distinction entre des emplois admissibles en vertu du Programme et d'autres qui ne l'étaient pas. Sept ans après l'instauration du Programme, il ne disposait toujours pas des outils nécessaires, dont des politiques, des procédures et de la formation, pour aider le personnel du Programme à prendre des décisions éclairées et cohérentes en matière de désignation. De plus, nous avons constaté que le personnel du Programme n'avait pas reçu de directives claires quant à la façon de gérer les cas de fraude en matière d'immigration.

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions notamment fait état des problèmes suivants :

- De 2007 à 2013, 20 % des 400 demandeurs rejetés l'avaient été en raison de fausses déclarations. Toutefois, rien n'empêchait les gens qui avaient fait de fausses déclarations à propos d'eux-mêmes ou de clients de présenter une nouvelle demande ou de représenter d'autres clients. Le Programme ne disposait pas d'un protocole pour bannir les demandeurs ou leurs représentants qui avaient présenté une demande frauduleuse.
- L'équipe du Programme n'assurait pas le suivi des dossiers douteux qui avaient été approuvés, mais qui étaient tout de même marqués comme devant faire l'objet d'un suivi. Entre octobre 2011 et novembre 2013, environ 260 dossiers avaient été marqués aux fins de suivi, mais seulement 8 % avaient fait l'objet d'un suivi au moment de notre audit. Alors que 71 % de ces candidats étaient déjà devenus des résidents permanents, le Ministère n'avait pas encore examiné la majorité des 260 dossiers.

- Le Ministère tardait à communiquer officiellement l'information concernant l'utilisation abusive du Programme au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi compétents et ne leur communiquait pas des renseignements personnels essentiels, retardant potentiellement la prise de mesures correctives à l'égard d'individus susceptibles d'abuser du Programme. De plus, la direction du Programme ne communiquait pas ses préoccupations concernant certains représentants en immigration (tels que des avocats spécialisés en immigration et des consultants en immigration) à leurs organismes de réglementation respectifs.
- La direction du Programme ne communiquait pas aux employés internes ses préoccupations concernant l'intégrité du Programme afin qu'ils puissent renforcer leurs processus de diligence raisonnable.
- Le Programme est tenu de désigner des candidats pouvant engendrer des retombées économiques pour l'Ontario, mais il autorisait la désignation de personnes sans offre d'emploi. Les deux tiers des candidats désignés en 2013 étaient des étudiants étrangers titulaires d'un diplôme d'études supérieures mais sans offre d'emploi. Le Ministère n'avait pas évalué si ces candidats avaient ensuite obtenu un emploi et apportaient une contribution à l'économie de l'Ontario.
- Le taux de roulement du personnel du Programme était élevé, alors que 31 employés avaient quitté l'équipe du Programme et 59 s'y étaient joints entre janvier 2012 et juin 2014. Au 31 mars 2014, le Programme comptait 45 employés.
- Même si le Ministère affirmait publiquement que le traitement des demandes s'effectuait selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes étaient traitées en priorité et au moins trois fois plus rapidement que les autres. Nous avons remarqué que les dossiers soumis par un certain représentant, qui était un ancien employé du Programme, étaient traités en priorité.
- De graves problèmes d'intégrité des données ont été relevés en lien avec le programme informatisé de gestion des cas et les contrôles internes des certificats de désignation laissaient à désirer.

Nous avions entre autres recommandé que le Ministère dépose des plaintes officielles auprès de la GRC et de tout autre organisme de réglementation pertinent dès qu'il a la preuve d'une fraude potentielle en matière d'immigration; qu'il prenne les mesures qui s'imposent pour autoriser l'exclusion des demandeurs et des représentants qui ont fait de fausses déclarations à leur sujet ou à propos de leurs clients; qu'il fixe une limite à la proportion de candidats sans offre d'emploi qui peuvent être acceptés; qu'il examine soigneusement les demandes des candidats concernant des postes relevant de catégories où ils sont susceptibles de faire de fausses déclarations concernant leur expérience de travail; qu'il améliore la formation des employés du Programme, notamment en matière d'éthique et à propos des attentes de la direction; qu'il exige que les employés du Programme obtiennent une évaluation de sécurité; enfin, qu'il élabore un processus pour assurer le suivi des représentants et des candidats inquiétants et alerter le personnel de traitement concernant les cas inquiétants.

Nous avions recommandé certaines améliorations et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au cours du printemps et de l'été 2016, le Ministère nous a fourni des renseignements sur l'état des recommandations que nous avions formulées dans

notre *Rapport annuel 2014*. Selon ces renseignements, le Ministère avait pleinement mis en oeuvre 60 % de nos recommandations dans les domaines suivants : se doter d'un manuel de fonctionnement et le mettre à jour périodiquement; effectuer un examen des demandes marquées aux fins de suivi et présentées par des représentants douteux; enfin, tenir des dossiers précis sur le moment où les désignations octroyées et révoquées ont été communiquées au gouvernement fédéral. Le Ministère était en train de mettre en oeuvre une autre tranche de 26 % de nos recommandations, principalement dans les domaines suivants : définir quand des visites sur les lieux et des entrevues en personne s'imposent, et recenser l'utilisation de ces techniques; enfin, déposer des plaintes officielles auprès des organismes d'application de la loi et des organismes de réglementation lorsqu'il y a preuve d'une fraude potentielle en matière d'immigration. Dans l'ensemble, le Ministère avait pleinement mis en oeuvre ou était en train de mettre en oeuvre environ 86 % des mesures que nous avions recommandées.

Cependant, le Ministère avait fait peu de progrès, voire aucun dans les domaines suivants : définir des formes acceptables d'efforts de recrutement local; exiger que les demandeurs qui présentent une demande dans le cadre du volet doctorat se conforment aux exigences en matière d'actif; obtenir des renseignements sur les candidats, par exemple le numéro du permis de conduire, pour faciliter le suivi des résultats des candidats.

L'état actuel de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Impact de la conception actuelle du Programme

Recommandation 1

Pour veiller à ce que le Programme de désignation des candidats de la province produise le résultat attendu, c'est-à-dire désigner des candidats qui contribueront au développement économique de l'Ontario et qui réussiront fort probablement leur établissement économique en Ontario, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *fixer une limite à la proportion de candidats qui peuvent être acceptés sans offre d'emploi;*
  État : Ne s'applique plus. Nous avons constaté que les mesures et les décisions prises par le Ministère sont pertinentes et qu'elles répondent aux préoccupations de notre audit initial.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas assuré un suivi approprié auprès des candidats sans offre d'emploi pour déterminer s'ils avaient trouvé un emploi à la suite de leur accueil en Ontario – alors que les deux tiers des candidats acceptés par le Programme en 2013 relevaient de catégories qui n'exigeaient pas que le candidat ait une offre d'emploi. En juillet 2015, le Ministère a commandé à une entreprise de recherche en marketing une étude sur les résultats des candidats sans offre d'emploi. L'étude a révélé que 89 % de ces candidats qui étaient devenus des résidents permanents en 2012 avaient trouvé un emploi dans l'année suivant l'obtention de leur statut de résident permanent. En comparaison, un pourcentage plus faible, soit environ 50 %, de tous les immigrants qui étaient devenus des résidents permanents en 2012 avaient trouvé un emploi dans l'année suivant l'obtention de leur statut de résident permanent. Compte tenu de ces résultats, au moment du présent suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuera de surveiller le volet des candidats sans offre d'emploi et qu'il envisagera de fixer une limite au nombre de ces candidats pouvant être acceptés à l'avenir.

- *examiner plus soigneusement les demandes des candidats concernant des postes de niveau B de la CNP eu égard aux fausses déclarations relatives à l'expérience de travail ainsi que les offres concernant des emplois qui s'inscrivent, de fait, dans une catégorie de postes peu spécialisés;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En ce qui concerne les candidats qui ont une offre d'emploi, le Programme accepte uniquement ceux dont l'emploi relève d'une profession des niveaux 0, A ou B de la Classification nationale des professions (CNP). Entre 2007 et 2013, 58 % des candidats avaient une offre d'emploi dans une profession de niveau B de la CNP, ce qui exige des études collégiales ou une formation en apprentissage. Dans notre audit de 2014, nous avions constaté qu'il était souvent difficile de faire la distinction entre les postes de niveau B de la CNP et les postes moins spécialisés (niveaux C ou D de la CNP) pour lesquels les candidats ne sont pas admissibles à une désignation, parce que les descriptions de travail contiennent parfois des fonctions semblables. Il était particulièrement préoccupant de constater que la plupart des demandeurs ayant une offre d'emploi, qui avaient été trouvés coupables d'avoir fait une fausse déclaration, avaient présenté une demande au Programme en lien avec une profession de niveau B de la CNP.

En février 2015, le Ministère a mis au point un outil d'évaluation visant à favoriser un traitement cohérent des demandes et qui comprenait une évaluation des catégories de la CNP. Le personnel du Programme a commencé à utiliser l'outil d'évaluation en juin 2015. Dans le cadre de l'utilisation de cet outil, le Ministère exige que le personnel du Programme interroge les employeurs dans tous les cas où il prévoit d'accorder la désignation. Par ailleurs, selon le manuel de fonctionnement du Programme, les enquêteurs-analystes du Programme doivent s'assurer que les fonctions des candidats désignés correspondent à celles des postes de niveau 0, A ou B de la CNP et sont propres au secteur d'activité de l'employeur. Lorsque les fonctions indiquées dans une demande semblent correspondre à un niveau de compétence inférieur aux exigences, le personnel du Programme doit rejeter la demande.

- *obtenir des données sur la main-d'oeuvre par région et par profession, et utiliser les données sur le marché du travail du ministère de la Formation et des Collèges et Universités concernant les professions présentant de meilleures perspectives d'emploi afin de prioriser les postes à approuver;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions relevé 115 désignations octroyées entre 2009 et 2015 à l'égard de 30 professions que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU; maintenant le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle) estimait présenter des perspectives d'emploi inférieures à la moyenne jusqu'en 2013. En 2014, le Ministère s'est procuré la publication *Emploi-Avenir Ontario du MFCU*, qui décrit les tendances actuelles et les perspectives d'avenir de quelque 200 professions répandues en Ontario, de manière à disposer de renseignements plus à jour sur les professions offrant les meilleures perspectives d'emploi. Le Ministère nous a également dit qu'il examine tous les trimestres les données de Statistique Canada sur l'immigration et la main-d'oeuvre. De même, en 2012, le Ministère a commencé à acheter les prévisions de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre pour plus de 500 professions dans 5 régions économiques de l'Ontario au cours des 10 prochaines années. Toutefois, au moment du présent suivi, même s'il s'est procuré ces données, le Ministère ne les utilisait pas pour prioriser les postes à approuver. Il continuait de traiter tous les postes d'après les trois codes acceptables de la CNP et selon le principe du premier arrivé, premier servi.

Le Ministère nous a informés qu'il avait consulté certains employeurs au cours de l'exercice 2014-2015 pour déterminer et confirmer les besoins du marché du travail dans l'ensemble de la province. En mai 2015, les sous-ministres du Ministère et du MFCU se sont rencontrés pour discuter de

l'établissement d'une base de données probantes sur le marché du travail aux fins de la politique et de la planification de l'immigration. Au moment du présent suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuera de collaborer avec les autres ministères à l'élaboration de données sur le marché du travail.

- *définir des formes acceptables d'efforts de recrutement local, et exiger des employeurs entendant embaucher des étudiants étrangers de prouver ce qu'ils ont fait pour tenter de recruter des citoyens canadiens ou des résidents permanents vivant en Ontario.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère nous a informés qu'il avait inclus des lignes directrices sur les efforts de recrutement local dans son manuel de fonctionnement de 2015 et dans un bulletin opérationnel de décembre 2015 destiné au personnel. Toutefois, au moment du présent suivi, les formes acceptables de recrutement local n'étaient toujours pas définies dans le manuel. Selon le manuel de fonctionnement, le personnel doit examiner, entre autres, si des offres d'emploi ont été affichées et si elles ont été [*traduction*] « affichées suffisamment longtemps pour permettre aux candidats intéressés d'en prendre connaissance et de présenter une demande ». Le Ministère n'avait pas défini ce qu'il entend par « suffisamment longtemps » et n'avait fixé aucune date quant au moment où il serait susceptible de le faire. Dans notre audit de 2014, nous avions remarqué que le gouvernement fédéral avait des exigences plus précises concernant ses travailleurs étrangers temporaires dans des postes hautement spécialisés : il exigeait des employeurs qu'ils annoncent les emplois durant au moins quatre semaines dans le Guichet emplois national et qu'ils utilisent aussi deux autres moyens parmi ceux précisés pour annoncer les offres d'emploi, tels que les médias imprimés.

Le Ministère a fait remarquer que le but du volet des étudiants étrangers ayant reçu une offre d'emploi est de faciliter le maintien en poste des étudiants étrangers qui contribueront au développement économique de l'Ontario. Par conséquent, le Ministère n'exige toujours pas des employeurs qu'ils prouvent qu'ils ont déployé des efforts de recrutement local pour recruter les candidats de ce volet. Il a toutefois indiqué qu'il envisagerait de le faire à l'avenir.

Environnement de traitement

Recommandation 2

Pour que le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) dispose des ressources et des outils nécessaires à son fonctionnement dans un solide environnement éthique, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *évaluer ses besoins en dotation et examiner la pertinence de son modèle de dotation actuel;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

À la suite de notre audit de 2014, le Ministère a abandonné en novembre 2015 le modèle de dotation saisonnier (c'est-à-dire des employés à temps plein visés par des contrats annuels renouvelables de durée limitée qui travaillent 10 mois par année) au profit d'un modèle de dotation à temps plein permanent. Le Ministère nous a informés que les premières offres d'emploi selon le nouveau modèle avaient été faites en mai 2016 et qu'il s'attend de pourvoir tous les postes en permanence d'ici le 31 août 2016.

- *se donner un manuel de fonctionnement et le mettre à jour périodiquement après consultation du personnel du Programme;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Alors que le Programme existait depuis 2007, le premier manuel de fonctionnement n'avait

été produit qu'en 2011 et il n'avait jamais été utilisé (c'est-à-dire qu'il n'avait pas été mis à la disposition des employés chargés du traitement des demandes). En 2014, durant notre audit, le Ministère a entrepris de produire un autre manuel de fonctionnement. Ce manuel a été mis à la disposition du personnel en juin 2014 puis mis à jour en janvier 2015 et de nouveau, en avril 2016. Le Ministère nous a indiqué que le manuel sera mis à jour tous les ans pour tenir compte des politiques et procédures opérationnelles nouvelles et révisées et qu'il s'inspirera des commentaires reçus des employés chargés du traitement des demandes quand il envisagera de réviser le contenu du manuel.

- *améliorer le plan de formation de tous les employés du Programme à la lumière de leurs besoins, dont prévoir de la formation en matière d'éthique et à propos des attentes de la direction;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Avant le début de notre audit de 2014, aucune formation propre au Programme n'était offerte. En avril 2014, durant notre audit, deux employés du Ministère ayant des connaissances en formation ont donné à l'équipe de traitement un cours d'une semaine dans lequel ont été abordés des sujets propres au Programme, mais ce cours a été conçu et donné sans consultation de l'équipe de traitement. Par conséquent, certains sujets de préoccupation, notamment la façon d'évaluer les efforts de recrutement local, ne faisaient pas partie de la matière du cours.

En mars 2015, le Ministère a offert un programme de formation de 10 jours à différents groupes d'employés du Programme en adaptant la matière aux exigences de leur travail. Des employés du Programme et des employés des services juridiques ont facilité cette formation. Le Ministère a offert de la formation supplémentaire portant sur l'éthique et les conflits d'intérêts aux employés du Programme en juillet 2016. Il a également indiqué qu'il examinera et restructurera la formation du personnel pour tenir compte des questions d'éthique en prévision de la promulgation de la *Loi sur l'immigration en Ontario*, prévue d'ici le 31 mars 2018.

- *exiger que les employés du Programme obtiennent une évaluation de sécurité;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

La politique du gouvernement prévoit la tenue d'une vérification de sécurité pour les employés qui ont accès à de l'information sensible; toutefois, au moment de notre audit de 2014, les employés du Programme n'étaient pas tenus de subir une vérification de sécurité même s'ils traitent de l'information sensible concernant des immigrants potentiels.

En décembre 2014, le Ministère a commencé à effectuer les vérifications de sécurité. Au moment du présent suivi, il nous a informés que tous les employés ont la cote de sécurité nécessaire pour accéder à de l'information sensible et qu'il exige maintenant comme condition d'emploi que les nouveaux employés obtiennent une cote de sécurité.

- *renforcer les procédures qui favorisent le maintien d'un environnement éthique au sein du Programme en conformité avec les dispositions de la* Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario, *dans le but d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer la divulgation des actes répréhensibles.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions effectué un sondage auprès des employés du Programme afin d'évaluer leur expérience et leur perception de leur environnement éthique en milieu de travail. Ainsi, 39 % des employés avaient indiqué ne pas avoir reçu de formation adéquate pour savoir quoi faire si un collègue ou un subalterne les aborde avec un dilemme éthique ou un cas de conflit d'intérêts.

Également, environ 46 % ignoraient ou n'étaient pas certains à qui ils devaient signaler les incidents de conduite contraires à l'éthique ou les soupçons de fraude concernant des employés du Programme.

Au moment du présent suivi, le manuel de fonctionnement du Ministère comprenait une annexe sur les conflits d'intérêts qui décrivait ce qu'est un conflit d'intérêts, citait la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario* et fournissait de l'information sur la façon de signaler un conflit ou un acte répréhensible et à qui le signaler. La question des conflits d'intérêts a également été abordée dans la formation donnée par le Ministère en mars 2015 au personnel du Programme; le Ministère nous a aussi dit que tous les employés, à ce moment, étaient tenus de suivre un cours de formation en ligne sur les conflits d'intérêts. Le Ministère a indiqué qu'il compte donner la formation en ligne tous les ans et au moment du recrutement des nouveaux employés.

Évaluation et traitement des demandes

Recommandation 3

Pour que seules des personnes qualifiées soient désignées et afin de déceler les fausses déclarations, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- *définir quand des visites sur les lieux et des entrevues en personne s'imposent, et recenser l'utilisation de ces techniques;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2017.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas défini dans quelles circonstances il faut effectuer des visites sur les lieux et des entrevues en personne. Au moment du présent suivi, le manuel de fonctionnement du Programme donnait des exemples des situations dans lesquelles les employés chargés du traitement des demandes devaient transmettre au service de l'intégrité du Programme aux fins de suivi les dossiers dans lesquels ils soupçonnaient de fausses déclarations; ce suivi pouvait comprendre entre autres des visites sur les lieux ou des entrevues en personne. Toutefois, il revient encore au service de l'intégrité de décider s'il est nécessaire d'effectuer une visite sur les lieux ou une entrevue en personne. En août 2016, le Ministère a élaboré des lignes directrices préliminaires qui précisent les circonstances dans lesquelles une visite sur les lieux ou une entrevue en personne est requise. Le Ministère nous a dit que ces lignes directrices seront intégrées au manuel de fonctionnement au moment de la prochaine mise à jour du manuel, qui devrait s'effectuer d'ici avril 2017.

Au moment du présent suivi, le Ministère surveillait l'utilisation des visites sur les lieux et des entrevues en personne. Il a aussi indiqué qu'il entend commencer à effectuer des visites proactives sur les lieux plutôt que d'attendre que le personnel du Programme cerne les demandes à risque élevé, après la promulgation de la *Loi sur l'immigration en Ontario* (prévue d'ici le 31 mars 2018).

- *exiger que les candidats fournissent des photos claires;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En juin 2015, le Ministère a mis à jour ses guides relatifs aux demandes pour y inclure l'obligation pour les candidats de soumettre avec leur demande des photos claires et originales. Ces guides précisent que les photos qui ne sont pas claires ou qui sont de mauvaise qualité ne seront pas acceptées.

- *vérifier les antécédents des candidats par rapport au Programme;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous n'avions trouvé aucune indication prouvant que le personnel chargé du traitement avait vérifié si les candidats

avaient déjà présenté une demande en vertu du Programme dans le passé et si leur demande avait été rejetée. Au moment du présent suivi, le manuel de fonctionnement du Programme comprenait une étape voulant que le personnel chargé du traitement vérifie si le candidat avait déjà présenté une demande et si celle-ci avait été rejetée pour fausses déclarations. Le Ministère nous a informés qu'il a commencé à exiger que le personnel du Programme documente les résultats de cette vérification dans un outil d'évaluation servant à la prise des décisions concernant les demandes de candidats potentiels.

- *accepter seulement des documents traduits par des personnes sans lien de dépendance avec les demandeurs et leurs représentants;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, le Ministère exigeait que tous les documents de demande soumis dans une autre langue que le français ou l'anglais soient traduits et que le traducteur déclare devant une personne recevant des serments qu'il a fait une traduction fidèle et exacte des documents en question. Toutefois, rien n'exigeait que le traducteur n'ait aucun lien de dépendance avec le demandeur ou son représentant. À la suite de notre audit, le Ministère a mis à jour ses guides relatifs aux demandes pour préciser que les traductions effectuées par le demandeur, par son représentant ou par toute autre personne ayant un lien personnel avec le demandeur ne seront pas acceptées.

- *attribuer au même employé de l'équipe de traitement les demandes des candidats d'un même employeur;*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il ne peut pas toujours attribuer au même employé de l'équipe de traitement les demandes des candidats d'un même employeur en raison du roulement de personnel et de la gestion de la charge de travail.

- *clarifier au profit du personnel ce qui constitue des preuves suffisantes pour confirmer le respect des exigences d'admissibilité et surveiller le respect systématique des règles par le personnel;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, les employés chargés du traitement des demandes nous avaient dit qu'ils ne savaient pas au juste comment déterminer si un employeur a déployé des efforts suffisants en matière de recrutement local. Le manuel de fonctionnement qui était utilisé au moment du présent suivi ne précisait toujours pas ce qui constitue des preuves suffisantes.

Le Ministère nous a informés que le service de l'intégrité du Programme a commencé à effectuer des exercices réguliers de l'assurance de la qualité en mars 2016 pour surveiller si le respect des exigences d'admissibilité fait l'objet d'une évaluation systématique. Toutefois, étant donné que les exigences en matière d'effort de recrutement local ne sont toujours pas définies de façon claire, nous croyons qu'il y a encore du travail à faire de ce côté.

- *définir dans quelles circonstances on peut recourir au processus d'examen spécial et recenser la fréquence de son utilisation;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions remarqué que le gestionnaire du Programme pouvait approuver à sa discrétion, en vertu d'un processus d'examen spécial, un dossier dans lequel les critères d'admissibilité n'étaient pas pleinement satisfaits. Il n'était question dans aucune politique ou ligne directrice du Programme des circonstances dans

lesquelles il est possible de recourir à ce processus, mais on nous a dit que cette discrétion pouvait être exercée, par exemple, lorsque le taux salarial d'une offre d'emploi déroge légèrement du taux de salaire en vigueur. Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait supprimé la possibilité de recourir au processus d'examen spécial des demandes en juillet 2014, à la suite de notre audit.

- *exiger que tous les demandeurs sans offre d'emploi se conforment aux exigences en matière d'actif.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé qu'un seul des deux volets du Programme concernant des personnes sans offre d'emploi exigeait que les candidats satisfassent aux exigences en matière d'actif. Les titulaires d'une maîtrise devaient en effet prouver qu'ils avaient les moyens financiers de vivre en Ontario en attendant de trouver un emploi rémunérateur, alors que les titulaires d'un doctorat n'étaient pas assujettis à cette exigence. D'après les résultats d'une étude commandée par le Ministère et publiée en 2015, un nombre élevé de candidats titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat avaient pu trouver un emploi. Au moment du présent suivi, le Ministère a indiqué qu'il envisagera d'exiger que les demandeurs titulaires d'un doctorat se conforment aux exigences en matière d'actif dans le cadre d'une refonte du programme qui devrait être terminée d'ici avril 2017.

Recommandation 4

Pour que l'équipe chargée du traitement puisse examiner en profondeur et de façon appropriée les demandes où interviennent des représentants potentiellement sans scrupules et pour décourager les candidats peu scrupuleux d'abuser du Programme de désignation des candidats de la province, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *élaborer un processus pour assurer le suivi des représentants et des candidats inquiétants, et alerter le personnel de traitement;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère disposait d'une liste de représentants qui étaient inquiétants pour différentes raisons, notamment pour avoir fait de fausses déclarations dans le passé. Or, beaucoup de membres du personnel ne connaissaient pas l'existence de cette liste ou ne l'utilisaient pas, car il ne s'agissait pas d'une liste officielle. En avril 2015, le Ministère a mis à jour son système informatisé de gestion des cas pour que les employés chargés du traitement puissent signaler les représentants, les employeurs et les demandeurs inquiétants et renforcer ainsi la vigilance. De même, en avril 2016, le Ministère a publié un bulletin opérationnel à l'intention du personnel pour indiquer que l'équipe de l'intégrité du Programme tiendra une liste à jour des employeurs et des représentants inquiétants d'après ses enquêtes et que les employés chargés du traitement utiliseront cette liste pour signaler les nouvelles demandes impliquant un employeur ou un représentant figurant sur la liste. Les employés chargés du traitement transmettront au service de l'intégrité du Programme les dossiers signalés pour que le service prenne les mesures qui s'imposent.

- *définir les situations où l'exclusion de représentants et de demandeurs est justifiée, et prendre les mesures qui s'imposent pour autoriser l'exclusion;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

En novembre 2014, le ministre d'alors des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international avait déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario un projet de loi intitulé *Loi sur l'immigration en Ontario* (la Loi), qui investira le Ministère de l'autorisation légale d'interdire à des individus de

présenter une demande ou de fournir des services à un demandeur. La Loi a reçu la sanction royale en mai 2015. Une fois promulguée, la Loi autorisera le directeur du Programme à interdire aux individus qui ont contrevenu à la Loi de présenter une demande ou de représenter des demandeurs pendant une période de deux ans. Le Ministère s'attend à ce que la Loi soit promulguée d'ici le 31 mars 2018.

Au moment du présent suivi, le Ministère n'avait pas encore défini les situations où l'exclusion de représentants et de demandeurs est justifiée.

- *effectuer un examen des 234 demandes de candidat présentées par des représentants douteux;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé que le Ministère avait rejeté les demandes de 30 représentants pour le motif qu'ils avaient fourni des renseignements frauduleux au nom de leurs clients. Or, entre janvier 2011 et avril 2014, ces représentants avaient représenté en tout 234 autres candidats que le Ministère avait approuvés.

En avril 2015, l'équipe de l'intégrité du Programme a examiné ces 234 demandes et remarqué que 20 d'entre elles comportaient possiblement de fausses déclarations. Sur ces 20 candidats, 18 avaient déjà obtenu le statut de résident permanent au moment de l'examen effectué par le Ministère, un dossier ne contenait finalement pas de fausses déclarations, et le certificat de désignation d'un demandeur avait été annulé pour d'autres raisons avant l'examen. Le Ministère a communiqué les résultats de cet examen à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (anciennement Citoyenneté et Immigration Canada) en juin 2015.

- *effectuer un examen des 262 demandes marquées aux fins de suivi.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Avant novembre 2013, le Ministère permettait aux employés d'approuver un dossier mais de le marquer aux fins de suivi si l'employé estimait que le dossier exigeait une vérification additionnelle pour s'assurer que le candidat était encore admissible à la désignation. Bien qu'il ait été mis un terme à cette pratique en novembre 2013, notre audit de 2014 a révélé que 262 dossiers avaient été approuvés, mais marqués aux fins de suivi entre octobre 2011 et novembre 2013.

En mars 2015, le service de l'intégrité du Programme a examiné les 262 demandes en question et n'a relevé aucun problème important. Le Ministère a communiqué les résultats de cet examen à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada en juin 2015.

Recommandation 5

Pour faire en sorte que les processus de traitement des demandes soient justes et transparents et que les candidats comblent les besoins économiques de la province, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- *réexaminer la pratique visant à tenir une liste de priorités des employeurs;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Alors que le Ministère déclarait publiquement que les demandes étaient traitées selon le principe du premier arrivé, premier servi, il était ressorti de notre audit de 2014 que lorsqu'un demandeur présentait une demande pour un poste auprès d'un employeur figurant sur la liste de priorités du Programme, le dossier du demandeur pouvait être traité en priorité et ce, trois fois plus rapidement que les autres dossiers. En mars 2015, le Ministère a suspendu la priorisation des employeurs en attendant les résultats d'un examen des procédures et politiques opérationnelles concernant le traitement

prioritaire et est revenu au principe du premier arrivé, premier servi. Au moment du présent suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuait de traiter les demandes en se fondant principalement sur ce principe (sauf lorsque l'autorisation permettant à un demandeur de demeurer au Canada est sur le point d'arriver à échéance), mais il examinait la possibilité d'adopter un système de déclaration d'intérêt qui lui permettrait de prioriser les demandes en fonction des données sur le marché du travail.

- *consulter les ministères qui surveillent les secteurs que le gouvernement estime stratégiques pour déterminer quels employeurs devraient être portés sur la liste de priorités;*
  État : Ne s'applique plus.

Détails

Cette recommandation ne s'applique plus étant donné que le Ministère a suspendu la pratique de tenir une liste de priorités des employeurs en mars 2015. Durant le présent suivi, le Ministère nous a informés que s'il rétablit cette liste, il collaborera avec les autres ministères pour déterminer les secteurs et les emplois prioritaires.

- *informer le public de l'existence d'une liste de priorités, si celle-ci est maintenue.*
  État : Ne s'applique plus.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère ne tenait plus une liste de priorités, donc cette recommandation ne s'applique plus.

Recommandation 6

Pour que le processus d'examen des demandes soit efficient et efficace, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- *retarder la mise en oeuvre d'un processus d'évaluation des demandes à un seul palier tant que de la formation et un encadrement plus robustes au profit des employés ne seront pas mis en oeuvre et utilisés efficacement;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il ne mettra pas en oeuvre un processus d'évaluation des demandes à un seul palier, car ce modèle ne permettrait pas de prendre des décisions cohérentes et fiables pour toutes les demandes soumises.

- *se donner un système pour mesurer aisément combien de temps il faut pour traiter une demande et un appel, et faire le suivi en temps opportun des dossiers dont les délais sont largement dépassés;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2016.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait commencé à construire un prototype de système pour mesurer le temps de traitement des demandes, mais il restait encore des tests à effectuer et des changements à apporter au système. Le Ministère prévoyait que le système serait mis à niveau d'ici novembre 2016.

- *transmettre aux ministères évaluateurs, à des fins d'examen et dans des délais opportuns, les demandes du volet investissement, fixer un délai d'examen standard pour les ministères évaluateurs, et faire un suivi quand les délais des évaluations sont largement dépassés;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Bien que le Ministère ait fermé le volet investissement en octobre 2015, il parachevait au moment du présent suivi le traitement de 30 demandes de ce volet fermé. Le Ministère a indiqué qu'il travaillait avec les autres ministères évaluateurs pour terminer l'évaluation de ces dossiers et qu'il

prévoyait que tous sauf deux auront été réglés d'ici décembre 2017. Les deux derniers dossiers sont présentement en attente auprès d'un ministère évaluateur parce que la construction des installations dont les dossiers dépendent n'est pas terminée.

- *mettre en oeuvre, dans les plus brefs délais, le dépôt électronique des demandes de tous les volets du Programme.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.

Détails

Durant notre audit de 2014, le Ministère nous avait informés qu'il comptait instaurer le dépôt électronique des demandes pour permettre aux demandeurs de soumettre leur demande et d'en effectuer le suivi en ligne. Le Ministère nous a informés qu'il a lancé un projet pilote de dépôt électronique en 2015 et qu'il avait rencontré des défis imprévus dans le cadre de ce processus. Le Ministère nous a également dit qu'il mettait à profit les pratiques exemplaires de ses homologues de la Colombie-Britannique issues de leurs développements récents en matière de technologie de l'information. Le Ministère prévoit d'effectuer la mise en oeuvre du dépôt électronique par phases; la première phase est prévue en août 2016 et la mise en oeuvre complète devrait s'effectuer d'ici septembre 2017.

Recommandation 7

Pour que les demandes du volet investissement soient systématiquement évaluées au titre de la mesure dans laquelle ils sont conformes aux objectifs du Programme, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *élaborer des critères d'examen en vue de déterminer si un projet d'investissement engendrera des retombées économiques appréciables au profit de l'Ontario;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a fermé en octobre 2015 le volet investissement qui existait durant notre audit de 2014 et il a instauré deux nouveaux volets affaires (décrits plus loin dans le présent suivi) en décembre 2015. Le Ministère nous a informés que les personnes qui présentent une demande dans le cadre de ces deux nouveaux volets doivent signer une entente de rendement qui décrit les critères à respecter avant que le demandeur ou l'investisseur devienne admissible à la désignation. Entre autres exemples de critères, mentionnons faire un investissement financier minimum et créer un nombre minimum d'emplois pour les Canadiens et les résidents permanents en Ontario.

- *trouver une formule efficace et économique en vue de bénéficier des services d'experts lors de l'évaluation de la viabilité d'investissements;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a lancé deux nouveaux volets affaires en décembre 2015. Le premier, appelé volet entreprises, a remplacé l'ancien volet investissement. Le second, appelé volet entrepreneurs, est nouveau et exige que les demandeurs soumettent à leurs propres frais une évaluation par une tierce partie de leur avoir net et de la source légale des fonds. Les deux volets exigent également que les demandeurs soumettent une analyse de rentabilité pour permettre au Ministère d'évaluer la viabilité du projet. Le Ministère nous a informés qu'il peut choisir de confier l'évaluation de ces analyses de rentabilité à l'équipe interne du Programme ou retenir les services d'une tierce partie pour aider à l'évaluation (aux frais du demandeur). Au moment du présent suivi, le Ministère n'avait encore accepté aucune demande dans le cadre de ces volets, donc il n'a pas eu besoin d'évaluer des analyses de rentabilité.

- *examiner la possibilité de relever le seuil des investissements pour décourager les investissements passifs;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, le volet investissement comportait un seuil de 3 millions de dollars. Ce volet a été fermé en octobre 2015. Le nouveau volet entreprises, lancé en décembre 2015, exige un investissement minimum de 5 millions de dollars. Le Ministère espère que l'augmentation du seuil découragera les investissements passifs (c'est-à-dire les investisseurs qui injectent des fonds dans une entreprise, mais ne participent pas activement à sa gestion).

- *envisager la possibilité de faire de la publicité à propos des critères du Programme dans des médias ciblant les groupes ethniques qui comptent parmi les clients réguliers du Programme, et assurer le suivi de ces médias afin d'y repérer des annonces douteuses concernant le Programme.*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère n'avait pas envisagé la possibilité de faire de la publicité sur les critères du Programme dans des médias ciblant les groupes ethniques. Le Ministère nous a dit qu'il fait plutôt appel à une entreprise de surveillance des médias pour fournir des résumés des reportages en Ontario qui se rapportent au Programme, notamment ceux ciblant les groupes ethniques et dans des langues autres que le français et l'anglais. Au moment du présent suivi, le Ministère a indiqué qu'il s'assure que son site Web contient de l'information à jour sur le Programme, mais il serait difficile de surveiller la publicité dans les médias ethniques locaux pour s'assurer que l'information sur le Programme est correctement présentée aux demandeurs potentiels.

La détection de fausses déclarations et de fraudes

Recommandation 8

Pour améliorer l'efficacité du service de l'intégrité du Programme en assurant la qualité des décisions de désignation, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *mettre en oeuvre le cadre et le plan d'action en matière d'intégrité du Programme, en tenant bien compte des meilleures pratiques des autres administrations;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Durant notre audit de 2014, le Ministère avait entrepris l'élaboration d'un cadre en matière d'intégrité du Programme. Au moment du présent suivi, le Ministère peaufinait le cadre pour y inclure les meilleures pratiques des autres administrations et pour incorporer un cadre de réglementation en vue de la promulgation de la *Loi sur l'immigration* en Ontario, prévue d'ici le 31 mars 2018.

- *utiliser des indicateurs de risque pour repérer les dossiers à risque élevé exigeant un examen plus approfondi;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En janvier 2013, le service de l'intégrité du Programme avait mis au point un outil de dépistage afin d'aider les agents chargés du traitement des demandes à prendre des décisions cohérentes quant aux dossiers à acheminer au service de l'intégrité pour qu'il effectue un examen plus poussé du dossier. Durant notre audit de 2014, le personnel du Programme nous a dit que l'outil n'avait été utilisé que durant une brève période, car la direction estimait que son utilisation ralentissait le traitement des demandes. À la suite de notre audit, en juin 2015, le personnel du Programme a commencé à utiliser un outil d'évaluation visant à

faciliter la gestion du risque en repérant les dossiers à risque élevé pour des raisons telles que le rejet de demandes antérieures pour fausses déclarations ou le fait d'avoir un représentant ayant fait de fausses déclarations dans le passé. Le service de l'intégrité du Programme a en outre donné de la formation au personnel en mars 2015 pour lui aider à déterminer si un examen plus approfondi s'impose.

- *clarifier les circonstances dans lesquelles le personnel chargé du traitement devrait acheminer des dossiers au service de l'intégrité du Programme.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le manuel de fonctionnement qui était utilisé au moment du présent suivi décrivait les circonstances dans lesquelles le personnel chargé du traitement devrait acheminer les dossiers au service de l'intégrité du Programme pour qu'il effectue une vérification plus approfondie. Entre autres exemples de ces cas, mentionnons la découverte de fausses déclarations soupçonnées ou confirmées et des cas antérieurs de fausses déclarations par le demandeur, l'employeur ou le représentant au dossier. Le personnel chargé du traitement peut également transmettre des dossiers au service de l'intégrité s'il soupçonne l'existence d'un conflit d'intérêts ou si le demandeur fournit des renseignements contradictoires.

Recommandation 9

Pour que des mesures appropriées et opportunes soient prises relativement à des fraudes potentielles en matière d'immigration, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *obtenir une interprétation de la loi en matière de protection de la vie privée du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario en vue de confirmer quels renseignements peuvent être divulgués au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi quand des possibilités de fausses déclarations ou de fraude sont détectées ou soupçonnées;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé que le Ministère ne divulguait pas systématiquement l'information au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi quand des possibilités de fausses déclarations ou de fraude étaient détectées ou soupçonnées, car il craignait ainsi d'enfreindre la Loi *sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. À la suite de notre audit, le Ministère a consulté en décembre 2014 des spécialistes de la protection de la vie privée au gouvernement, notamment le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour préciser l'étendue de ses pouvoirs en matière de communication de renseignements personnels aux organismes d'application de la loi quand des possibilités de fausses déclarations ou de fraude sont détectées ou soupçonnées. Le personnel du Bureau du commissaire à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario a indiqué au Ministère qu'une institution est autorisée à divulguer des renseignements personnels à un organisme d'application de la loi lorsqu'il est nécessaire que ce dernier prenne connaissance de ces renseignements pour déterminer s'il doit mener ou non une enquête.

- *déposer des plaintes officielles auprès des organismes d'application de la loi, dont la GRC, et tout autre organisme de réglementation pertinent dès qu'il a la preuve d'une fraude potentielle en matière d'immigration.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère n'avait pas élaboré d'ententes formelles d'échange de ren-

seignements avec les organismes d'application de la loi et les organismes de réglementation. Même si le Ministère avait rencontré la Police provinciale de l'Ontario en mars 2015 pour déterminer un processus de transmission des cas d'individus inquiétants, le Ministère continuait de s'employer à officialiser des ententes et des protocoles au moment du présent suivi. Le Ministère prévoyait de disposer d'ici octobre 2016 d'un protocole pour transmettre des cas à la Police provinciale de l'Ontario. Le Ministère a également indiqué que la promulgation de la *Loi sur l'immigration en Ontario*, prévue d'ici le 31 mars 2018, lui permettra d'élaborer des ententes d'échange de renseignements avec les partenaires pertinents tels que le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada, qui est chargé de surveiller les consultants en immigration qui pratiquent au Canada.

Système de traitement des cas

Recommandation 10

Pour que le Programme de désignation des candidats de la province dispose de données de programme exactes et fiables, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *mettre en oeuvre des contrôles de système en vue de restreindre l'accès à des fonctions particulières aux employés investis du pouvoir de prendre des décisions;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En janvier 2013, le Ministère avait mis en oeuvre un système informatisé de gestion des cas pour y consigner les renseignements à propos des demandeurs, les documents clés et les décisions de cas. Dans notre audit de 2014, nous avions relevé dans le système de graves problèmes d'intégrité des données, notamment le fait que l'accès à certaines fonctions ne soit pas restreint. Il s'ensuivait que n'importe quel utilisateur, quel que soit son rôle au sein du Programme, pouvait entrer des décisions, modifier l'état de l'évaluation et imprimer des certificats de désignation. En juillet 2015, le Ministère a apporté des changements au système pour restreindre l'accès à des fonctions particulières aux employés qui sont autorisés à les utiliser.

- *révoquer sans tarder les droits d'accès des employés qui quittent leur emploi;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les droits d'accès de quatre anciens employés du Programme au système de gestion des cas n'avaient pas été révoqués. Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait révoqué les droits de toutes les personnes qui n'étaient plus à l'emploi du Programme et qu'il avait commencé à révoquer les droits d'une personne dès qu'elle quitte le Programme.

- *restreindre la possibilité de modifier des décisions de cas une fois qu'elles ont été rendues;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Comme indiqué précédemment, le système de gestion des cas sert entre autres à consigner les décisions de cas. Notre audit de 2014 avait révélé que n'importe quel membre du personnel ayant accès au système pouvait apporter des modifications même après qu'une décision avait été rendue. Au moment du présent suivi, le Ministère n'avait pas restreint l'accès pour ce qui est d'apporter des modifications aux décisions de cas. Il a plutôt instauré en mars 2015 un processus selon lequel le gestionnaire du Programme et le service de l'intégrité sont avisés par courriel lorsqu'un changement est apporté dans le système de gestion des cas après qu'une décision a été rendue. L'avis contient la date, l'heure et le nom de la personne qui a effectué la modification.

- *renforcer la vérification de la validation des données entrées dans certains champs particu-*

liers pour que seules des données raisonnables soient acceptées;
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé que le système de gestion des cas contenait des renseignements incomplets ou inexacts parce qu'il n'avait pas la capacité d'effectuer la vérification de la validation des données entrées. En avril 2016, le Ministère a apporté des améliorations au système permettant d'effectuer automatiquement la vérification de la validité des données entrées.

- *identifier et mettre en oeuvre les rapports d'exception utiles parmi ceux réclamés par les employés;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Durant la mise en oeuvre du système de gestion des cas du Ministère, les employés du Programme avaient mentionné un certain nombre de rapports qu'ils aimeraient obtenir. Ils voulaient notamment obtenir un rapport sur le nombre de dossiers pour lesquels les normes en matière de délai de service ont été respectées, mais au moment de notre audit de 2014, le système de gestion des cas ne produisait pas ce rapport. Nous avions aussi constaté dans notre audit de 2014 que le système ne produisait pas de rapports d'exception indiquant les dossiers auxquels des changements avaient été apportés après qu'ils avaient été fermés ou des dossiers où des représentants avaient fait auparavant de fausses déclarations. Au moment du présent suivi, le Ministère avait apporté des modifications au système de gestion des cas pour détecter le premier de ces deux risques; pour gérer le second risque, le Ministère avait commencé à mettre au point dans le système une fonction pour signaler les demandes contenant de l'information préoccupante, notamment des représentants qui avaient fait de fausses déclarations auparavant. De plus, le Ministère nous a informés qu'à la suite des améliorations qu'il avait apportées en avril 2016 au système de gestion des cas, le système peut maintenant produire un rapport d'exception indiquant qu'il manque des renseignements dans une demande, par exemple un nom, l'adresse de l'employeur ou une décision de cas.

- *renforcer chez le personnel l'importance de ne pas transmettre à des comptes de courrier électronique personnels des renseignements concernant des dossiers d'immigration.*
État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions relevé des cas où des renseignements concernant des dossiers d'immigration avaient été transmis par courriel, en empruntant le système de courrier électronique du gouvernement, au compte de courrier électronique personnel d'un employé du Programme, ce qui posait un risque de divulgation involontaire de renseignements personnels. À la suite de notre audit, en novembre 2014, le directeur du Programme a envoyé à tous les employés une note de service pour attirer leur attention sur le fait qu'il est inacceptable d'utiliser les ressources de technologie de l'information personnelles pour la conduite des affaires du gouvernement et leur a dit de consulter la Politique d'utilisation des ressources d'information et de technologie de l'information du gouvernement. La note de service demandait également à ce que tous les employés suivent un tutoriel en ligne pour mieux comprendre leur rôle à titre de fonctionnaires en Ontario. Au moyen d'un avis automatique reçu quand les employés ouvrent une session dans leur ordinateur, le Ministère leur rappelle les exigences de la Politique d'utilisation des ressources d'information et de technologie de l'information et de la Politique en matière de classification aux fins de la sécurité et de la protection de la vie privée.

Certificats de désignation

Recommandation 11

Pour que les certificats de désignation soient émis et révoqués de façon appropriée et que seules les demandes des candidats désignés soient transmises au gouvernement fédéral aux fins d'un contrôle additionnel en matière d'immigration, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *doter son système de gestion des cas d'une fonction permettant au personnel de produire une liste de tous les candidats désignés à transmettre au gouvernement fédéral;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions remarqué que même si le système de gestion des cas du Programme contient des données sur tous les candidats désignés et qu'il sert à produire les certificats de désignation, il est incapable de produire une liste des certificats émis pour la transmettre au gouvernement fédéral. À la suite de notre audit, le Ministère a modifié le système de gestion des cas du Programme de façon qu'il puisse désormais produire automatiquement une liste des candidats désignés. Le Ministère nous a informés qu'il produit ce rapport tous les mois et qu'il le compare au tableur de suivi manuel pour s'assurer de remédier aux divergences et de saisir uniquement les désignations approuvées. Une fois que les chiffres ont été confirmés, un rapport encodé est envoyé à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

- *renforcer les contrôles internes, y compris séparer les tâches des employés qui produisent des certificats de désignation et de ceux qui versent les dossiers des nouvelles demandes de candidat dans le système de gestion des cas;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2014 avait révélé que quiconque avait accès au système de gestion des cas du Programme pouvait créer un dossier de candidat, produire un certificat de désignation et ajouter un nom à la liste de candidats transmise au gouvernement fédéral. Le Ministère a apporté des modifications au système de gestion des cas en juillet 2015 de manière que seulement certains employés désignés par le gestionnaire peuvent produire les certificats de désignation; ils ne peuvent pas créer de dossiers. Ce changement empêche également la production de certificats de désignation par les employés qui peuvent créer des dossiers, évaluer les demandes ou rendre des décisions.

- *aviser sans tarder le gouvernement fédéral des décisions d'octroyer ou de révoquer une désignation;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que les certificats de révocation de désignation n'étaient pas toujours communiqués rapidement au gouvernement fédéral après qu'une décision avait été rendue. Au moment du présent suivi, le Ministère avisait mensuellement le gouvernement fédéral des décisions d'octroyer ou de révoquer une désignation.

- *tenir des dossiers précis sur le moment où les désignations octroyées et révoquées ont été communiquées au gouvernement fédéral.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère ne disposait pas toujours de renseignements par écrit sur le moment où la révocation d'une désignation était communiquée au gouvernement fédéral. Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il tient un registre sur le

moment où les désignations octroyées et révoquées sont communiquées au gouvernement fédéral.

Surveillance postérieure à la désignation et évaluation du Programme

Recommandation 12

Pour que les activités de surveillance postérieure à la désignation soient efficaces, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *utiliser les constatations dégagées des enquêtes à propos de fausses déclarations et de fraudes pour former le personnel de traitement et améliorer les processus de diligence raisonnable;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2013, l'équipe de l'intégrité du Programme avait effectué un suivi auprès d'un certain nombre de candidats désignés qui étaient devenus des résidents permanents et avait constaté que 38 % de l'échantillon des candidats désignés étaient soupçonnés d'avoir fait de fausses déclarations. La direction du Programme avait demandé de ne pas communiquer ces résultats à l'équipe de traitement, ratant ainsi l'occasion de mieux former le personnel et de renforcer les processus de diligence raisonnable. En mars 2015, le Ministère a offert une formation sur l'intégrité du Programme à tous les membres de l'équipe de traitement. Le Ministère nous a dit que cette formation incorporait les constatations dégagées des enquêtes entreprises par le service de l'intégrité du Programme. Le Ministère a indiqué qu'il prévoit offrir un autre cours de formation sur l'intégrité du Programme en juillet 2016 et que tous les membres de l'équipe de traitement et de l'équipe de l'intégrité du Programme devront le suivre.

- *définir l'étendue de la surveillance qui doit se faire une fois les projets d'investissement approuvés;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a fermé le volet investissement en octobre 2015 et a lancé deux nouveaux volets affaires en décembre 2015. Ces nouveaux volets exigent que les demandeurs signent une entente de rendement de deux ans qui décrit les engagements qui doivent être satisfaits avant que le demandeur soit admissible à la désignation. Le Ministère nous a informés que le personnel du Programme effectuera un suivi tous les six mois auprès de ces demandeurs pour s'assurer qu'ils respectent les engagements décrits dans l'entente de rendement et il continuera d'assurer un suivi pendant trois années supplémentaires après que le demandeur aura obtenu le statut de résident permanent.

- *exiger des ministères évaluateurs qu'ils fassent des suivis à intervalles réguliers en empruntant des méthodes prescrites (p. ex. obtenir des états financiers audités et effectuer des visites sur les lieux) en vue de vérifier l'information reçue;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Le Ministère a fermé le volet investissement en octobre 2015, mais au moment du présent suivi, les ministères partenaires continuaient d'évaluer les dossiers des investisseurs qui leur avaient été transmis auparavant. D'après le Ministère, ces ministères s'étaient engagés à régler le stock de demandes existant. Quand le volet investissement existait, le Ministère n'avait prescrit aux ministères évaluateurs ni calendrier ni méthodes de suivi; il leur permettait plutôt d'utiliser les méthodes qu'ils voulaient. Étant donné que le volet est fermé et qu'aucun nouveau dossier d'investissement ne sera transmis aux ministères évaluateurs, le Ministère a d'abord estimé qu'il serait peu utile de prescrire des méthodes de suivi pour le reste des demandes que les ministères

évaluateurs étaient déjà en train d'évaluer. Il a changé d'avis en août 2016 quand il a demandé aux ministères évaluateurs de mettre en oeuvre un calendrier de surveillance trimestriel qui prévoit de transmettre au Ministère les résultats ainsi que la documentation à l'appui. Le Ministère nous a informés que les ministères évaluateurs effectuent un suivi des projets 12 mois après leur approbation en utilisant des méthodes telles que l'examen des copies de baux et des descriptions de travail du personnel et en demandant de l'information à jour sur l'investisseur et les travailleurs désignés.

- *demander des copies des résultats des activités de surveillance des ministères évaluateurs et faire un suivi auprès d'eux quand les délais ne sont pas respectés;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Au moment du présent suivi, sept dossiers d'investisseurs approuvés faisaient encore l'objet d'une surveillance; trois relevaient du Ministère et quatre, des ministères évaluateurs. En août 2016, le Ministère a demandé aux ministères évaluateurs de lui faire part trimestriellement des résultats de leurs activités de surveillance.

- *examiner la possibilité de ne désigner les demandeurs du volet investissement qu'une fois qu'ils ont démontré avoir respecté les engagements pris au titre de leur projet, à l'instar de la Colombie-Britannique.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a fermé le volet investissement en octobre 2015 et a lancé deux nouveaux volets affaires en décembre 2015. Ces deux nouveaux volets exigent qu'un candidat désigné signe une entente de rendement qui décrit les engagements pris pour une période de deux ans. Entre autres exemples d'engagements possibles, mentionnons les investissements financiers et la création d'emplois. Les demandeurs peuvent être admissibles à la désignation seulement après avoir respecté les engagements décrits dans l'entente de rendement.

Recommandation 13

Pour que le Programme de désignation des candidats de la province assure la sélection efficace de personnes susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *obtenir des renseignements sur les candidats, par exemple le numéro de la carte d'assurance-maladie provinciale et du permis de conduire, pour faciliter le suivi des résultats des candidats ayant obtenu leur résidence permanente;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

À la suite de notre audit de 2014, le Ministère a consulté les spécialistes de la protection de la vie privée au gouvernement et a déterminé que la collecte de renseignements personnels tels que le numéro de la carte d'assurance-maladie provinciale et du permis de conduire et l'utilisation de ces renseignements pour effectuer un suivi des résultats obtenus par les candidats qui sont devenus des résidents permanents poseraient un problème dans le cadre législatif actuel. Toutefois, la *Loi sur l'immigration en Ontario*, si elle est promulguée, pourrait permettre au Ministère d'étudier la possibilité de recueillir l'information des permis de conduire aux fins de l'administration de son programme de désignation des candidats, après consultation et entente avec le ministère des Transports et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. Le Ministère a aussi fait remarquer que la loi actuelle en matière de protection de la vie privée l'empêche d'utiliser les données liées à la carte d'assurance-maladie pour faciliter le suivi des résultats des candidats ayant obtenu leur résidence

permanente. Il convient toutefois de souligner que nous avions indiqué dans notre *Rapport annuel 2014* qu'une province utilisait ce genre de données pour faire le suivi des résidents permanents.

- *évaluer si les candidats sans offre d'emploi qui ont été sélectionnés seulement en raison de leurs études supérieures ont réussi leur établissement économique en Ontario;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

À la suite de notre audit de 2014, le Ministère a commandé en 2015 à une entreprise de recherche en marketing la réalisation d'une évaluation des candidats sans offre d'emploi pour savoir s'ils avaient réussi leur établissement économique en Ontario après avoir obtenu le statut de résident permanent. L'évaluation, achevée en décembre 2015, a révélé que 89 % des personnes désignées sans offre d'emploi occupaient un emploi dans l'année suivant l'obtention de leur statut de résident permanent.

- *établir des indicateurs de rendement aux fins de l'évaluation de chaque volet du Programme et des activités de détection de fraudes, sans négliger les indicateurs recommandés par les groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux, et compiler et analyser les renseignements nécessaires.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère nous a informés que le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les programmes provinciaux de désignation de candidats dans l'ensemble du Canada avait approuvé un cadre d'indicateurs de rendement communs en février 2016. Le Ministère a également indiqué qu'il recueillait des indicateurs de rendement communs sur l'intégrité du Programme – tels que les taux d'approbation des candidats et le nombre de refus attribuables à des fausses déclarations et à des fraudes documentées – et qu'il communiquait ces indicateurs annuellement à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Le Programme effectuait également un suivi interne de renseignements se rapportant aux activités de détection de la fraude, notamment l'utilisation des visites sur les lieux et des entrevues en personne.

Revenus tirés des frais

Recommandation 14

Pour que des frais appropriés soient exigés des utilisateurs et que les montants fixés soient perçus, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- *fixer des frais de traitement qui permettent de recouvrer la totalité des coûts du Programme;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2017.

Détails

Le Ministère a indiqué qu'il analysera au cours de 2016 les frais associés aux volets nouveaux et existants du Programme pour déterminer si ces frais permettent de recouvrer la totalité des coûts du Programme. Le Ministère prévoit mener à bien cette analyse d'ici avril 2017.

- *examiner la possibilité d'imposer des frais de traitement aux employeurs;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2017.

Détails

Au moment du présent suivi, le Ministère n'avait pas encore imposé des frais de traitement aux employeurs. Il a indiqué qu'il déterminera s'il est nécessaire d'exiger des frais de traitement au titre des demandes des employeurs quand il aura terminé l'analyse des frais de traitement de 2016.

- *procéder régulièrement au rapprochement des frais perçus et des revenus consignés dans le système financier.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Dans notre audit de 2014, nous avions repéré un certain nombre d'erreurs dans les feuilles de suivi des revenus du Ministère, notamment la comptabilisation en double de revenus et des erreurs d'entrée de données. Au moment du présent suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait confié à un membre du personnel la responsabilité de procéder au rapprochement des frais perçus et des revenus consignés dans le système financier et que ce travail serait effectué mensuellement. Toutefois, au moment de notre suivi, nous avons constaté que le travail de rapprochement était en retard d'environ six mois. Le Ministère nous a informés par la suite qu'il avait affecté des ressources supplémentaires pour faire en sorte que le rapprochement s'effectue en temps voulu.

Chapitre 1

Ministère des Services sociaux et communautaires

Section 1.10 Services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	3		2	1	
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	5		2,5	2,5	
Recommandation 6	5	3	1	1	
Recommandation 7	1				1
Recommandation 8	2	1		1	
Recommandation 9	4	1	2	1	
Recommandation 10	4		3	1	
Recommandation 11	4	1	3		
Total	**31**	**6**	**16,5**	**7,5**	**1**
%	**100**	**20**	**53**	**24**	**3**

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services en établissement et de soutien qui sont fournis aux personnes ayant une déficience intellectuelle pour les aider à vivre de la manière la plus autonome possible dans la collectivité. Le Ministère finance deux types de services en établissement pour les enfants (les foyers de groupe et le soutien à la vie dans une famille hôte, qui ressemble au placement en famille d'accueil) et cinq types pour les adultes (qui vont des établissements avec services de soutien à l'autonomie aux résidences avec services de soutien intensif offerts 24 heures sur 24). Environ 18 300 personnes ont reçu des services en établissement en 2015-2016 (17 900 en 2013-2014, dont 98 % étaient des adultes). À la fin de l'exercice, il y avait 14 900 adultes sur les listes d'attente (14 300 en 2013-2014).

En 2015-2016, le Ministère a versé un total de 1,3 milliard de dollars à 236 organismes communautaires sans but lucratif qui exploitaient près de 3 000 établissements avec services de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle (1,16 milliard de dollars en 2013-2014 à 240 organismes exploitant près de 2 100 établissements). Sur ce total, 97 % étaient affectés aux services aux adultes (taux similaire à celui de 2013-2014). Le Ministère est chargé de surveiller la prestation de la plupart des services en établissement par les organismes, et cette surveillance est assurée par ses bureaux régionaux. Les services en établissement pour les jeunes, quant à eux, relèvent principalement du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse.

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions noté qu'au cours des quatre dernières années, le nombre d'Ontariens et d'Ontariennes ayant une déficience intellectuelle qui reçoivent des services et soutiens provinciaux avait augmenté de seulement 1 % pour s'établir à 17 900, alors que les dépenses liées à ces services et soutiens avaient crû de 14 % pour atteindre 1,16 milliard de dollars. Une partie de cette hausse était censée permettre l'hébergement de 1 000 autres personnes sur 4 ans, mais seulement 240 clients supplémentaires avaient été servis à la fin de la troisième année. Les coûts du programme augmentaient donc beaucoup plus rapidement que le nombre de personnes servies. Au 31 mars 2014, le nombre de personnes en attente de services était presque aussi élevé que le nombre de personnes qui avaient reçu des services au cours des 12 mois précédents.

En 2004, le Ministère a amorcé une transformation approfondie des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle in Ontario. Il travaillait encore sur ce projet au moment de notre audit de 2014. Nous avions noté certains progrès réalisés par le Ministère, dont l'établissement de Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle comme point d'accès unique aux services à l'intention des adultes.

Nous avions également constaté ce qui suit lors de notre audit de 2014 :

- Entre 2009-2010 et 2013-2014, le nombre d'adultes en attente de services en établissement a augmenté de 50 %, alors que le nombre de personnes servies s'est accru de seulement 1 %. Au moment de notre audit, nous avions calculé qu'il faudrait 22 ans pour placer toutes les personnes en attente, en supposant que personne d'autre ne soit ajouté à la liste.
- Le Ministère avait amélioré la confirmation de l'admissibilité et l'évaluation des besoins des demandeurs, mais il n'avait pas encore achevé l'élaboration d'un processus de priorisation uniforme et fondé sur les besoins. En général, la priorité n'était pas accordée aux personnes ayant les besoins les plus urgents, car les places en établissement allaient aux personnes convenant le mieux aux places plutôt qu'à celles évaluées comme ayant les besoins les plus urgents.
- Le Ministère devait réviser les méthodes de financement pour associer le financement des

établissements au niveau de soins requis. Le financement octroyé aux fournisseurs de services se fondait sur les montants que ceux-ci avaient reçus au cours des années précédentes plutôt que sur le niveau de soins à fournir aux personnes servies. Une nouvelle méthode de financement basée sur un coût unitaire raisonnable des services par niveau de soins pourrait générer des économies qui permettraient de servir un plus grand nombre de personnes inscrites sur les listes d'attente.

- Nous avions noté des écarts importants dans le coût par lit ou par personne à l'échelle du réseau en 2012-2013. Nous avions calculé que le coût par lit dans les foyers de groupe pour adultes de l'Ontario allait de 21 400 $ à 310 000 $. Nous avions également trouvé de grandes différences à l'intérieur des régions. Le Ministère a été incapable d'expliquer ces différences.
- Environ 45 % des établissements pour adultes n'avaient pas été inspectés depuis 2010. Les inspections comprennent généralement un examen des politiques et procédures de l'organisme, des documents du conseil d'administration ainsi que des dossiers du personnel et des résidents. Elles servent à évaluer l'état matériel de l'établissement, les soins à la personne prodigués aux résidents et la gestion de leurs finances personnelles, et à déterminer si l'établissement dispose d'un plan de sécurité en cas d'incendie. Nous avions également constaté que les problèmes décelés lors des inspections ne faisaient pas l'objet d'un suivi ou n'étaient pas réglés en temps opportun. Les résultats des inspections n'étaient pas rendus publics.
- L'Ontario avait peu de normes concernant le soin des résidents, et celles-ci étaient de nature générale et sujettes à interprétation.
- Le Ministère n'avait pas établi d'indicateurs de rendement permettant d'évaluer la qualité des soins en établissement.
- En 2011, le Ministère a créé le Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle afin de combiner les données des différents fournisseurs de services sur les clients. Il y avait toutefois des problèmes liés à l'exactitude et à l'intégralité des données de gestion des listes d'attente dans le système.
- La division des rôles assumés par le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse concernant les services en établissement destinés aux enfants prêtait à confusion : un ministère était responsable de la passation des marchés, du financement et de la gestion des relations avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre était chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis et d'inspecter les locaux des fournisseurs. Il était parfois difficile de savoir qui était responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants. Il n'y avait pas non plus de point d'accès unique pour les services en établissement aux enfants.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2016, le ministère des Services sociaux et communautaires nous a fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations. Selon l'information reçue, 73 % des mesures recommandées ont été pleinement ou partiellement mises en oeuvre. Par contre, peu de progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de 24 % des mesures recommandées, soit celles concernant la gestion des temps d'attente, l'inspection des

établissements et la surveillance des rapports financiers. Plus précisément, le Ministère a encore beaucoup de travail à faire pour : établir un délai raisonnable pour l'acceptation ou le refus d'une offre de placement et l'emménagement en établissement; intégrer la vérification des données sur les services et de la conformité aux directives du gouvernement pour le secteur parapublic aux procédures d'inspection; obliger les personnes qui fournissent des soins directs aux personnes ayant une déficience intellectuelle à se soumettre à une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) ainsi qu'à une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables; et fournir des directives concernant les données sur les dépenses à inclure dans les états financiers audités soumis par les fournisseurs de services. La recommandation concernant l'établissement de normes de soins ne sera pas mise en oeuvre, mais nous continuons de croire qu'elle devrait l'être pour que tous les résidents reçoivent au moins un niveau minimal de soins.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Financement du programme, dépenses et mesures de rendement

Recommandation 1

Pour s'assurer que le financement des services en établissement et de soutien destiné aux personnes ayant une déficience intellectuelle est équitable et lié au niveau de soutien requis par les personnes recevant des soins, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir un modèle de financement fondé sur les besoins évalués des personnes nécessitant des services.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait un cadre de répartition du financement fondé sur les besoins évalués des personnes et les risques auxquels elles sont exposées. Il avait rencontré des intervenants et des experts et avait demandé à un cabinet d'experts-conseils indépendant d'examiner les méthodes de financement employées ailleurs. Dans son rapport, l'expert-conseil a souligné une tendance à remplacer le financement fondé sur les coûts historiques par la création de budgets liés au résultat d'une évaluation normalisée des besoins. L'Alberta a mis en place et le Manitoba travaille à la mise au point de modèles de financement de ce genre pour leurs programmes de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Le Ministère a établi une formule de financement provisoire qui applique un facteur de pondération à chaque élément des besoins en soutien aux activités quotidiennes et des risques médicaux, comportementaux et autres (par exemple, si la personne est capable de comprendre la langue parlée ou si elle a besoin d'aide la nuit) afin d'estimer le nombre d'heures de soutien nécessaires. Le Ministère n'a pas encore réalisé d'étude de cas pour tester et finaliser le modèle de financement. Il prévoit d'entamer la mise en œuvre du nouveau modèle de financement par étapes le 1er avril 2018 et de la mener à terme en mars 2019.

Recommandation 2

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit examiner les mesures de rendement qui sont utilisées dans d'autres administrations pour évaluer les services en établissement fournis à des personnes vulnérables et, s'il y a lieu, les adapter afin d'élaborer des mesures de rendement s'appliquant aux services en établissement destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2017.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas établi d'indicateurs de rendement pouvant être comparés, mesurés et communiqués, et que l'information recueillie

auprès des fournisseurs de services servait uniquement à mesurer les extrants et non les résultats.

Dans le cadre de sa stratégie d'analyse et d'évaluation des données, le Ministère prévoit d'établir des mesures des résultats des clients et du rendement au niveau du système afin d'améliorer constamment la qualité des services et d'atteindre les objectifs stratégiques à long terme. En janvier 2016, le Ministère a déterminé ce qu'un cadre de mesure du rendement devrait inclure et ce qui se fait ailleurs. Il a examiné les mesures de la qualité de vie utilisées pour les programmes de prestation de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en Alberta et en Colombie-Britannique, ainsi que les indicateurs nationaux établis aux États-Unis.

En février 2016, le Ministère a entamé des consultations sur les indicateurs de rendement avec les fournisseurs de services. Les indicateurs de rendement qu'il envisage comprennent le pourcentage de personnes ayant une déficience intellectuelle qui participent à des activités communautaires périodiques, qui déclarent qu'elles peuvent choisir leur lieu de résidence, qui disent éprouver un sentiment d'appartenance et qui peuvent trouver un emploi si tel est leur souhait.

Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas encore réalisé d'analyse des écarts afin de déterminer si de nouvelles données étaient requises, ni établi de mesure de base pour les indicateurs sélectionnés. Il prévoit avoir élaboré les indicateurs de rendement et finalisé l'analyse des écarts d'ici juin 2017.

Accès aux services en établissement

Recommandation 3

Pour s'assurer que les services sont administrés de manière uniforme et équitable, et que les personnes ayant les besoins les plus importants reçoivent les services requis, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *effectuer en temps opportun une évaluation des besoins pour toutes les personnes admissibles qui attendent de recevoir des services en établissement;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons calculé qu'en 2013-2014, il s'écoulait en moyenne près de sept mois entre la date de réception d'une demande et la fin de l'évaluation des besoins, la plus grande partie de cette période suivant la confirmation de l'admissibilité.

Pour réduire ce délai, le Ministère a octroyé des fonds supplémentaires de 3,5 millions de dollars aux 9 centres d'accès aux Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle pour qu'ils puissent engager 37 nouveaux évaluateurs. Ces personnes avaient été embauchées en septembre 2015.

Le Ministère a également mis au point un nouveau modèle de rapport afin de recueillir des données visant à déterminer la capacité et la productivité des évaluateurs par centre d'accès. Depuis mars 2016, les centres d'accès doivent déclarer chaque mois le nombre d'évaluateurs inscrits à l'effectif et chaque trimestre, le nombre d'évaluations effectuées. Selon les données du Ministère, le nombre d'évaluations des besoins a augmenté de 20 % entre 2014-2015 et 2015-2016. Le Ministère ne surveille pas le temps requis pour analyser les besoins après la réception d'une demande, mais il mesure les temps d'attente depuis la confirmation de l'admissibilité jusqu'à l'achèvement de l'évaluation. Les rapports internes du Ministère révèlent que les temps d'attente moyens ont graduellement augmenté au cours des 3 dernières années (6,4 mois en 2013-2014, 10,2 mois en 2014-2015 et 11,9 mois en 2015-2016). Le Ministère a indiqué que les évaluations étaient d'abord effectuées pour les personnes ayant les besoins les plus urgents, et que l'évaluation de plus de 60 % des nouveaux demandeurs prenait moins de 6 mois.

- *élaborer un processus de priorisation uniforme à l'échelle de la province;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2017.

Détails

En avril 2014, le Ministère a mis au point un outil de priorisation provincial afin d'aider à identifier les personnes ayant une déficience intellectuelle qui ont les besoins les plus urgents en matière de services ou de financement. Cet outil a été mis en oeuvre en 2014-2015 dans le cadre du programme Passeport, qui fournit un financement autogéré aux adultes ayant une déficience intellectuelle pour leur permettre de participer davantage à la vie de la collectivité.

Le Ministère a évalué cet outil afin de déterminer s'il pouvait servir à d'autres programmes à l'intention des personnes ayant une déficience intellectuelle, y compris les services en établissement. En 2014, il a comparé les cotes de priorité attribuées au moyen de l'outil aux besoins en services évalués par les centres d'accès, et il a constaté que la correspondance entre les deux était moins étroite que prévu. En 2015, il a comparé les cotes de risque de résultats défavorables attribuées au moyen de l'outil à celles évaluées par les centres d'accès. La corrélation entre les résultats était meilleure que lors de l'analyse de 2014, mais elle restait plus faible que prévu. Le Ministère a déterminé qu'il restait du travail à faire avant que l'outil puisse être utilisé pour établir l'ordre de priorité des demandeurs de services en établissement. Il prévoit de commencer à utiliser l'outil de priorisation pour le programme des services en établissement d'ici septembre 2017.

- *valider tous les renseignements dans le Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Avant 2011, les fournisseurs de services tenaient à jour les données sur les clients dans leurs propres systèmes. En 2011, le Ministère a lancé le Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS) afin de centraliser les données sur chaque adulte ayant une déficience intellectuelle qui a demandé ou reçu des services ou soutiens. Au moment de notre audit trois ans plus tard, le Ministère n'avait pas encore fini de valider les données entrées dans le système concernant les bénéficiaires des services et les personnes inscrites sur les listes d'attente.

Les derniers efforts déployés par le Ministère pour valider les données sur les bénéficiaires des services en établissement remontent à juillet 2013. Le Ministère avait alors confirmé que la validation ne tenait pas compte de l'intégralité, de l'exactitude, ni de l'authenticité des données du DSCIS et qu'elle mettait plutôt l'accent sur d'autres aspects du système qui ne permettaient pas de détecter les données incorrectes.

Le Ministère nous a dit que la validation des données du DSCIS sur les listes d'attente des établissements avait commencé au cours du quatrième trimestre de 2014-2015. Chaque trimestre, les centres d'accès remettent au Ministère une liste des personnes en attente de services. La validation peut inclure le rapprochement des données sur les clients provenant de différentes sources. Ce processus se fait par téléconférence et par courriel avec les centres d'accès selon les problèmes précis qui surviennent lors du rapprochement des données par le Ministère en vue de la production des rapports provinciaux. En mars 2016, environ 14 900 personnes attendaient de recevoir des services en établissement, et le Ministère avait évalué 11 980 (ou 80 %) d'entre elles afin de valider leurs données dans le système.

Recommandation 4

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doit élaborer une politique applicable à tous les

établissements pour enfants qui sont financés par le gouvernement de l'Ontario. Cette politique doit prévoir la mise en oeuvre d'un mécanisme d'accès et d'un processus de gestion des listes d'attente uniformes à l'échelle de la province pour les services en établissement destinés aux enfants et aux jeunes ayant une déficience intellectuelle.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018. Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse prévoit élaborer un plan au printemps 2017, mais n'a pu communiquer la date de sa mise en oeuvre intégrale.

Détails

Le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse financent tous les deux les services en établissement destinés aux enfants ayant une déficience intellectuelle, mais seul le dernier gère l'accès à ces services.

En juillet 2015, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse a établi un Comité consultatif pour les services en établissement chargé d'examiner les services destinés aux enfants et aux jeunes de l'Ontario dans tous les secteurs (bien-être de l'enfance, santé mentale, justice pour la jeunesse, besoins particuliers complexes, etc.). Le Comité avait pour mandat de se fonder sur les conclusions des anciens examens et rapports au gouvernement pour donner des conseils sur les mesures à prendre pour améliorer les services en établissement à l'intention des enfants et des jeunes. Il a tenu des discussions avec des intervenants clés, y compris des jeunes qui ont déjà reçu des services en établissement, des parents de familles d'accueil, des fournisseurs de services, des travailleurs de première ligne, des associations provinciales ainsi que l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes. En février 2016, le Comité a présenté son rapport final, qui contenait 33 recommandations adressées au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. En ce qui concerne l'accès, le Comité a recommandé ce qui suit :

- que le Ministère crée en son sein une structure unifiée et intégrée de gouvernance (une direction ou division de la qualité des services en milieu résidentiel) chargée d'assurer la surveillance et la responsabilisation du système de services en milieu résidentiel tout entier grâce à des mécanismes dont le but premier serait d'instaurer un niveau de qualité des services de base, puis de l'accroître. Nous envisageons de doter la nouvelle structure de quatre composantes essentielles : un service d'inspection de la qualité, une unité de l'analytique et des rapports, une unité de la continuité des services et un conseil consultatif;
- que le placement des jeunes dans un milieu résidentiel soit fondé sur une adéquation entre les besoins et points forts du jeune et les points forts et capacités avérées des fournisseurs de services des différents programmes;
- qu'un annuaire Web centralisé et public de tous les fournisseurs de services de la province soit créé pour optimiser les possibilités en matière de planification du système, de décisions de placement et de surveillance des services en milieu résidentiel.

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse nous a informés qu'il élaborera un plan pour la réforme des services en établissement pour les enfants et les jeunes, qu'il prévoit avoir terminé d'ici le printemps 2017. Le plan intégrera les recommandations du Comité et vise à améliorer la qualité des soins pour les enfants et les jeunes, ainsi qu'à renforcer les exigences en matière de surveillance et d'agrément en milieu résidentiel. Le plan met aussi l'accent sur les données et l'analyse afin d'éclairer la prise de décisions à tous les niveaux. D'après le Ministère, il est encore trop tôt dans le processus pour fixer la date de la mise en oeuvre du plan.

Gestion des temps d'attente

Recommandation 5

Afin d'améliorer la gestion des temps d'attente concernant les services en établissement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *favoriser une consignation uniforme de l'information en matière d'attente, ce qui comprend l'exécution d'un suivi relatif aux temps d'attente et aux listes d'attente;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2017 pour l'information sur les listes d'attente uniquement. Peu ou pas de progrès dans le suivi des temps d'attente pour les services en établissement.

Détails

Le Ministère a indiqué qu'il était en train de perfectionner le Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DSCIS). Ses efforts sont censés améliorer la qualité des données, y compris l'information sur les listes d'attente, mais non sur les temps d'attente. Le Ministère poursuit ses travaux afin d'accroître la capacité du système et de permettre aux centres d'accès d'apparier les clients aux ressources disponibles indiquées par les organismes de service. Ses plans comprennent un nouveau portail Web de partage de l'information que les organismes de service pourront utiliser pour fournir des renseignements sur les services et soutiens disponibles aux centres d'accès. Le portail, qui est relié au système, sera aussi utilisé par les centres d'accès pour partager les données concernant les personnes susceptibles de bénéficier des services et soutiens disponibles et mettre celles-ci en contact avec les organismes.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait consulté les centres d'accès au sujet de la formation et du transfert des données pour aider à planifier la mise en œuvre. Le système avait aussi été démontré aux principaux intervenants internes et externes. Les améliorations du système d'information sont censées être mises en oeuvre en juin 2017.

Au moment de notre suivi, le Ministère ne disposait pas de renseignements fiables et exacts concernant les temps d'attente pour les services en établissement.

- *établir des lignes directrices sur le temps que peut prendre un demandeur pour accepter un placement et emménager;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre audit, nous avons observé que le temps moyen requis pour combler une place vacante en 2013-2014 allait de 92 à 128 jours. Nous avons également constaté qu'aucun délai n'avait été fixé pour l'acceptation de l'offre de placement par le demandeur et son emménagement dans l'établissement.

Le Ministère a révisé ses lignes directrices relatives à la gestion des places vacantes en 2016. Les lignes directrices révisées, qui sont entrées en vigueur au début de 2016-2017, stipulent que, dans des circonstances idéales, l'objectif est de combler les places vacantes en moins de 90 jours civils. Cette période doit inclure le temps requis pour qu'une personne accepte l'offre de placement et emménage dans l'établissement. Les détails concernant les places qui restent vacantes pendant 90 jours ou plus, y compris les raisons du retard, doivent être consignés dans un rapport trimestriel au Ministère.

Les lignes directrices révisées ne répondent pas de manière satisfaisante au besoin de réduire le temps requis pour combler une place vacante. Le délai indiqué dans les nouvelles lignes directrices du Ministère est considérablement plus long que le temps accordé pour combler une place vacante dans un foyer de soins de longue durée, où le demandeur doit accepter ou refuser l'offre de placement dans les 24 heures et emménager dans les 5 jours qui ont suivi l'offre. De plus, les anciennes lignes directrices du Ministère obligeaient les organismes à expliquer pourquoi une place vacante n'avait pas été comblée après 60 jours; ce délai est maintenant de 90 jours. À ce titre, la période maximale pendant laquelle une place peut demeurer vacante (90 jours) est de nature régressive et n'est pas conforme à l'esprit de la recommandation.

- *envisager de rendre les temps d'attente publics afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le Ministère nous a dit que l'ordre de priorité pour les services en établissement était établi en fonction des besoins et des facteurs de risque particuliers des personnes ayant une déficience intellectuelle plutôt que des temps d'attente, de sorte que ni lui ni les fournisseurs de services ne voulaient publier l'information sur les temps d'attente avant d'avoir établi un mécanisme plus transparent. Le Ministère nous a informés qu'il continuait de travailler avec le secteur afin de rendre publique l'information sur les temps d'attente moyens pour des services précis.

- *évaluer, d'après les besoins des personnes figurant sur la liste d'attente, ce que devrait être la combinaison des types de services en établissement, pour faire en sorte qu'à l'avenir les personnes ayant les besoins les plus grands soient placées en premier, dans la mesure du possible;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

En décembre 2015, le Ministère a terminé la première étape d'une stratégie de planification pluriannuelle des services en établissement. Cette étape comprenait la collecte de renseignements auprès des tables de planification des services communautaires sur les personnes ayant les besoins les plus urgents qui attendent des services. En outre, les fournisseurs de services pourront adapter et combiner les places vacantes de manière à servir plus de personnes ou des personnes aux besoins plus élevés.

Le Ministère a constaté que les bureaux régionaux et les centres d'accès avaient désigné près de 1 500 personnes comme ayant la priorité la plus élevée pour les services en établissement sur les deux prochaines années. Le type le plus courant de milieu résidentiel requis était les foyers de groupe (61 %), suivis des résidences avec services de soutien à l'autonomie, des résidences de famille hôte (un arrangement semblable au placement en famille d'accueil) et des résidences avec services de soutien intensif. Dans 10 % des cas, le type de milieu résidentiel requis pour les personnes désignées comme ayant les besoins les plus urgents était inconnu.

Le Ministère prévoit de placer les 1 400 personnes ayant les plus grands besoins au cours des 2 prochaines années.

- *faire appel au Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle pour concevoir des solutions de rechange en matière d'hébergement, afin de répondre à la demande le plus rapidement possible et de la manière la plus rentable qui soit.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2018.

Détails

Établi en septembre 2014, le Groupe de travail sur le logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle (le Groupe de travail) devait notamment :

- élaborer un cadre pour les projets de renforcement de la capacité et mettre en évidence les projets de démonstration susceptibles de bénéficier d'un investissement public et d'être évalués par le gouvernement à compter de 2015;
- élaborer des ressources Web dans le but d'aider les particuliers et les familles à s'informer, à réseauter, à collaborer et à se soutenir mutuellement dans la recherche et la mise en oeuvre de solutions de logement probantes;
- présenter au gouvernement un rapport contenant des recommandations liées au logement pour les personnes ayant une déficience intellectuelle.

Le Groupe de travail a établi un groupe Facebook et a travaillé avec connectability.ca afin de créer une bibliothèque de ressources en ligne pour les idées de logement novatrices, y compris des ressources pour les particuliers et les familles et des exemples de solutions de logement innovantes.

Au printemps 2015, le Ministère a publié une demande de propositions pour des solutions de logement innovantes sur son site Web. Le Groupe de travail a examiné et évalué les 80 propositions reçues et en a recommandé 12 au Ministère, qui les a approuvées. Ces projets, qui recevront un financement total de 3,47 millions de dollars sur deux ans, sont censés permettre d'offrir des services en établissement à 67 personnes.

Une deuxième demande de propositions pour des solutions de logement a été publiée sur le site Web du Ministère en décembre 2015. Six des 69 propositions reçues par le Ministère ont été sélectionnées et approuvées à un coût de 2,13 millions de dollars sur 2 ans. Ces projets sont censés permettre d'offrir des services en établissement à 46 autres personnes. Les détails des projets sélectionnés à la suite des deux demandes de propositions sont résumés sur le site Web du Ministère. Même si cela constitue un bon départ, le nombre de personnes qui devraient être logées (113) ne représente qu'une très petite proportion des demandeurs en attente de services en établissement (14 900 au total, dont 1 500 ayant de grands besoins).

D'après le Ministère, le Groupe de travail sera en place jusqu'en septembre 2018.

Qualité des services fournis

Recommandation 6

Pour faire en sorte que les inspections des établissements contribuent à la sécurité des milieux de vie des personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *continuer d'utiliser une approche axée sur le risque et prescrire un délai maximal pouvant s'écouler avant que des établissements à faible risque soient inspectés;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, 45 % d'environ 2 100 établissements pour adultes n'avaient pas été inspectés depuis 2010.

Conformément au nouveau cadre de conformité pour les inspections diffusé en février 2016, le Ministère s'est engagé à inspecter un certain nombre d'établissements chaque année. Il s'est également engagé à inspecter chaque établissement à faible risque au moins une fois tous les cinq ans, et les établissements à risque plus élevé plus fréquemment selon les risques cernés (p. ex. rapports d'incidents graves, plaintes au Ministère et date de la dernière inspection).

- *procéder à des inspections non annoncées;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Selon le Règlement 276/10 pris en application de la *Loi de 2008 sur les services et soutiens favorisant l'inclusion sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle*, le Ministère peut effectuer des inspections surprises seulement s'il existe des motifs de croire que l'organisme a utilisé les fonds à une fin non autorisée ou qu'il existe un danger immédiat pour la santé, la sécurité ou le bien-être d'une personne qui reçoit des services ou soutiens d'un organisme de service.

En mars 2016, dans le cadre du processus de déclaration des incidents graves, le Ministère a mis en oeuvre un protocole d'inspection surprise en réponse aux préoccupations relatives à la santé et à la sécurité ou au détournement de fonds. Trois autres inspections surprises ont été réalisées jusqu'ici.

Le Ministère nous a également informés qu'il formait une équipe, composée de représentants du bureau régional, de l'équipe de la conformité d'entreprise et de la haute direction, qui sera chargée de planifier des activités d'enquête en cas de préoccupations relatives à la santé et à la sécurité ou d'allégations de détournement de fonds.

- *établir des distinctions concernant le degré de gravité des cas de non-conformité et veiller à ce que les problèmes importants recensés fassent l'objet d'un suivi approprié en temps opportun;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En février 2016, le Ministère a élaboré une matrice de priorisation qu'il utilise lors de ses inspections pour classer les problèmes de non-conformité en fonction de leur gravité. Une cote de risque (immédiat, élevé, moyen ou faible) est appliquée à chacune des 280 exigences d'inspection, et des délais sont fixés pour la prise de mesures correctives par les fournisseurs de services en fonction du niveau de risque. Par exemple, dans le cas des problèmes de non-conformité qui posent une menace immédiate pour la santé, la sécurité ou le bien-être d'un client, le fournisseur de services doit rectifier la situation au moment de l'inspection ou soumettre des documents qui répondent aux attentes du Ministère et confirment que des mesures correctives ont été prises dans les 24 heures. En outre, le Ministère n'approuvera pas l'inspection avant de recevoir une confirmation que le fournisseur de services a atténué le risque immédiat. Dans le cas des problèmes de non-conformité évalués comme présentant un risque élevé, le Ministère exige que des mesures correctives soient prises dans les 10 jours ouvrables. Lorsque les problèmes de non-conformité présentent un risque moyen ou faible, les fournisseurs de services ont jusqu'à 40 jours pour prendre des mesures correctives. Si un fournisseur de services ne règle pas le problème, le Ministère peut délivrer un avis indiquant au fournisseur qu'il dispose de 14 jours pour se conformer aux exigences. Si le problème n'est toujours pas réglé après ce délai, le Ministère peut suspendre le financement de l'organisme.

- *élargir les procédures d'inspection pour y inclure la vérification des données sur les services communiquées au Ministère, et contrôler la conformité à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic au moyen d'échantillonnages;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore adapté ses procédures d'inspection des sites afin de vérifier les données sur les services ni testé la conformité avec la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic, et il ne prévoyait pas de le faire. Le Ministère a indiqué qu'il examinerait les pratiques actuelles des bureaux régionaux et les façons possibles de vérifier les données sur les services des organismes afin de corriger les anomalies et les problèmes importants.

- *publier les résultats des rapports d'inspection afin d'accroître la transparence du processus et la responsabilisation.*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

En janvier 2016, le Ministère a diffusé une directive qui oblige les fournisseurs de services à afficher une copie papier de leur lettre de conformité ou de non-conformité après l'inspection annuelle, dans les trois jours ouvrables suivant sa réception du Ministère. La lettre doit être affichée près de l'entrée principale de l'organisme et être clairement visible aux visiteurs. Cette lettre résume les résultats de l'inspection et indique si le fournisseur de services satisfait à toutes les exigences. Dans le cas d'une lettre de non-conformité, la lettre indique les points nécessitant des mesures correctives.

Les fournisseurs de services doivent aussi répondre aux demandes de renseignements ou transmettre des informations sur leur état de conformité actuel et les résultats des inspections de conformité du Ministère à toute personne qui en fait la demande.

Cependant, au moment de notre suivi, le Ministère ne prévoyait pas de publier sur son site Web les résultats des inspections des établissements pour les personnes ayant une déficience intellectuelle

afin de permettre un accès rapide aux données comparatives.

Recommandation 7

Pour assurer le mieux-être des personnes ayant une déficience intellectuelle qui vivent dans les établissements qu'il finance, le ministère des Services sociaux et communautaires doit établir des normes repères additionnelles en matière de soins, comme des ratios personnel-résidents et le nombre minimal d'examens médicaux et dentaires que devrait passer chaque résident tous les ans.

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous persistons à croire que cette recommandation devrait être mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a indiqué que certaines personnes ayant une déficience intellectuelle ont besoin d'une aide minime (p. ex. pour apprendre comment utiliser les transports en commun de façon indépendante ou pour résoudre des problèmes personnels au fur et à mesure qu'ils surviennent), tandis que d'autres nécessitent un soutien intensif (p. ex. un soutien continu pour tous les aspects de la vie quotidienne et pour gérer des comportements problématiques tels que l'automutilation). Il est donc difficile pour le Ministère d'établir un ratio personnel-clients significatif qui convient aux personnes qui vivent en établissement avec services de soutien ou qui participent à d'autres programmes financés par lui.

Le Ministère est plutôt d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'établir des normes minimales, car il exige déjà que les organismes de service financés élaborent un plan de soutien individuel pour chaque bénéficiaire de services, et que ces plans indiquent les ressources communautaires pouvant être requises ou utilisées par la personne, y compris les ressources médicales.

Nous continuons de croire que cette recommandation devrait être mise en oeuvre pour que tous les résidents reçoivent au moins une norme minimale de soins.

Recommandation 8

Pour s'assurer que les besoins en matière de soutien des demandeurs de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle sont évalués comme il se doit, et que les personnes vivant dans des établissements financés par le ministère des Services sociaux et communautaires reçoivent des services de qualité, le Ministère doit :

- *veiller à ce que les évaluateurs et le personnel des établissements suivent la formation requise;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère a établi des exigences de formation obligatoire pour le personnel des centres d'accès qui évalue les besoins en services de soutien et pour le personnel des organismes qui fournit des soins. Nous avions toutefois constaté, lors de notre audit de 2014, que certains employés n'avaient pas reçu toute la formation requise. En décembre 2015, le Ministère a révisé ses politiques afin d'obliger son personnel à examiner les dossiers de formation de tous les employés des organismes et des bénévoles pour s'assurer que ceux-ci ont suivi toute la formation requise conformément aux mesures d'assurance de la qualité et aux directives à l'intention des fournisseurs de services. Les fournisseurs de services qui ne satisfont pas aux exigences en matière de formation doivent prendre des mesures immédiates pour corriger la situation.

Selon les documents fournis par le Ministère au moment de notre suivi, tout le personnel des centres d'accès chargé d'évaluer les besoins répondait aux exigences en matière de formation.

- *veiller à ce que tous les membres du personnel des établissements qui prodiguent des soins directs aux résidents fassent régulièrement l'objet d'une vérification de l'aptitude à*

travailler auprès de personnes vulnérables ainsi que d'une vérification par le Centre d'information de la police canadienne.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions remarqué que le Règlement 299/10 de la *Loi sur les services et soutiens favorisant l'inclusion sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle* exige une vérification des antécédents par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) ainsi qu'une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, qui doit être effectuée avant l'embauche de toute personne chargée de fournir des soins directs à des personnes ayant une déficience intellectuelle. Or, ni la loi ni la politique du Ministère n'exigent de mise à jour périodique des vérifications des antécédents et de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il évaluait la possibilité d'exiger que le personnel des organismes fasse régulièrement l'objet d'une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables ainsi que d'une vérification par le CIPC. À cette fin, le Ministère a examiné la fréquence des vérifications des dossiers de la police exigées pour les personnes travaillant dans le secteur des services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan. Il a également exploré les pratiques en vigueur dans d'autres secteurs de l'Ontario où des services sont fournis à des personnes vulnérables (p. ex. les foyers de soins de longue durée, les écoles élémentaires et secondaires, et les garderies). Le Ministère a ajouté qu'il avait eu des discussions préliminaires avec des intervenants internes et externes choisis, mais n'avait pas de procès-verbal à soumettre notre examen.

Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait d'examiner et de mettre à jour le Règlement 299/10 et qu'il envisagerait les modifications ou ajouts nécessaires dans le cadre de cet examen.

Surveillance des fournisseurs de services

Recommandation 9

Pour assurer l'utilisation prudente des fonds gouvernementaux, et améliorer les processus de gouvernance et de responsabilisation des organismes, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *veiller à ce que toutes les évaluations des risques des organismes soient produites;*
- *veiller à l'élaboration de tous les plans d'action visant à remédier aux déficiences relevées dans les évaluations des risques et l'attestation annuelle de la conformité;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Les fournisseurs de services doivent remplir un questionnaire bisannuel d'évaluation des risques qui détermine leur capacité à atteindre les objectifs de prestation des services. Cette auto-évaluation est examinée par le Ministère. Lorsque l'évaluation révèle des risques, le Ministère demande au fournisseur de services d'élaborer un plan d'action pour les atténuer.

Pour aider à faire en sorte que les évaluations des risques soient effectuées et que les déficiences relevées soient corrigées, le Ministère a élaboré un nouveau processus et outil d'évaluation des risques liés aux paiements de transfert, qui comprend une application Web permettant de produire des rapports de base. L'outil enverra également des alertes intégrées au personnel pour qu'il puisse suivre les progrès réalisés dans la correction des déficiences. Le Ministère nous a informés que la surveillance se fera au niveau des bureaux régionaux et que son bureau central recevra un rapport sommaire indiquant si la conformité a été atteinte. Au 5 août 2016, le rapport sommaire indiquait que 31 % des évaluations de risques devant être effectuées en 2015-2016 n'avaient pas encore été entamées par le fournisseur de services ou le Ministère,

et qu'aucune évaluation n'avait été complètement approuvée ni terminée.

Le Ministère a indiqué que les nouveaux processus en voie d'élaboration, qui sont censés permettre de terminer les évaluations des risques et de surveiller les progrès réalisés dans la correction des déficiences, seraient pleinement mis en oeuvre d'ici mars 2017.

- *effectuer des vérifications indépendantes périodiques pour obtenir une assurance que les organismes se conforment aux directives gouvernementales s'appliquant au secteur parapublic;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Comme il est noté plus haut, le Ministère ne prévoit pas de vérifier indépendamment si les organismes se conforment aux directives du gouvernement pour le secteur parapublic.

Comme au moment de notre audit, le Ministère exige encore que chaque organisme de service remplisse et lui remette une attestation annuelle signée par son directeur général et le président du conseil d'administration, selon laquelle il se conforme aux exigences de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* et de ses directives. L'attestation doit aussi indiquer les mesures correctives que l'organisme prendra pour résoudre les problèmes de non-conformité. Malgré l'attestation, au moment de notre audit, nous avions constaté que de nombreux fournisseurs de services avaient indiqué un défaut de conformité, mais que le Ministère n'assurait pas toujours un suivi auprès d'eux pour s'assurer que des mesures correctives avaient été prises.

Au moment de notre suivi, le Ministère avait élaboré des lignes directrices préliminaires afin d'aider les bureaux régionaux à préparer des rapports, à assurer un suivi et à prendre des mesures pour corriger les problèmes de non-conformité, y compris ceux cernés par les fournisseurs de services dans leur attestation annuelle. Il nous a informés qu'il travaillait avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de finaliser les lignes directrices en vue de leur mise en oeuvre. Toutefois, cela ne répondrait pas à notre recommandation relative à la vérification indépendante de la conformité aux directives du gouvernement dans le secteur parapublic.

- *inviter le personnel ministériel à assister aux réunions des conseils d'administration des organismes.*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Ministère nous a informés que, dans le cadre de ses pratiques exemplaires, son personnel assiste aux réunions des conseils d'administration des organismes dans la mesure du possible. Il a ajouté que, durant les séances de formation, on rappelle au personnel qu'il doit collaborer avec les organismes et assister aux réunions de leurs conseils d'administration.

Recommandation 10

Pour faire en sorte que les organismes soient davantage tenus responsables des services qu'ils fournissent aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *s'assurer que les organismes soumettent tous les renseignements requis;*
- *valider périodiquement l'exactitude des renseignements soumis;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Les organismes financés par le Ministère doivent présenter des rapports trimestriels sur les dépenses et les niveaux de service, et rapprocher les dépenses et le financement reçu à la fin de l'exercice. Ils doivent aussi expliquer les écarts importants par rapport aux montants ciblés.

En février 2016, le Ministère a élaboré un cadre d'intégrité des données afin d'améliorer la qualité de celles-ci et d'expliquer comment il compte assurer la qualité et l'intégralité des données des organismes. Plus précisément, le cadre prévoit des comparaisons avec d'autres sources (c.-à-d. les budgets soumis), la détection des anomalies (y compris les données manquantes) au moyen des rapports trimestriels et annuels sur les écarts, ainsi qu'une comparaison des résultats d'une année à l'autre ou une analyse des tendances des données clés sur les services.

Un membre du personnel de chaque bureau régional du Ministère devait suivre, en septembre et octobre 2016, une formation sur l'utilisation du logiciel qui appuie le cadre. Le Ministère s'attend à mettre pleinement en oeuvre cette recommandation d'ici mars 2017.

- *exiger que les rapports trimestriels fournissent de l'information sur les différents établissements ainsi que sur les organismes, afin de permettre une meilleure comparaison des coûts entre les entités qui fournissent des services similaires;*
  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Le Ministère analysait le rendement et la prestation des services au niveau de l'organisme plutôt que de chaque établissement. Pour établir des comparaisons significatives entre des établissements de type et de capacité semblables, le Ministère a mis au point des indicateurs de rendement pour les services à la clientèle ainsi que des indicateurs de rendement opérationnel. Les premiers comprennent le nombre de clients servis par niveau de soutien et par employé à temps plein, le nombre annuel d'heures de soutien que chaque personne reçoit d'un travailleur de la santé et le nombre d'employés à temps plein par lit. Les derniers comprennent le coût annuel par personne servie, le coût par jour de soins, le coût par heure de soutien fourni par un travailleur de la santé et le ratio administration-coût.

Jusqu'ici, le Ministère a analysé 10 organismes dont les coûts sont élevés par rapport à ceux d'autres organismes offrant le même type de service en établissement. Cette analyse a révélé que les écarts de coûts étaient attribuables à une administration médiocre ou non uniforme des programmes et services dans six organismes, à des données incorrectes dans deux organismes, et à des différences dans les caractéristiques organisationnelles ou le niveau de service à la clientèle dans un organisme. L'analyse d'un organisme n'a abouti à aucune conclusion. En se fondant sur cette analyse initiale, le Ministère a souligné la nécessité d'une surveillance financière robuste et d'un examen plus détaillé des organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Il a indiqué qu'à compter de mars 2017, il analyserait les coûts des organismes de façon continue dans le cadre de sa surveillance des programmes.

- *fournir une orientation concernant l'information utile sur les dépenses qui doit figurer dans les états financiers audités et les renseignements financiers supplémentaires ventilés.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Pour confirmer qu'ils utilisent les fonds reçus aux fins prévues, les organismes doivent présenter des états financiers audités, des données financières supplémentaires ventilées par service fourni, et un rapport de rapprochement de leurs dépenses et des fonds octroyés par le Ministère. Or, au moment de notre audit de 2014, les rapports de rapprochement et les renseignements supplémentaires n'offraient pas le même degré de détails, de sorte qu'il était impossible de vérifier la ventilation des dépenses.

Le Ministère nous a informés que le Bureau de modernisation de l'administration des paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui a pour mandat de repérer et de mettre en œuvre les gains d'efficience dans l'administration des paiements de transfert aux organismes, était censé commencer à travailler avec le ministère de la Santé

et des Soins de longue durée, le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse vers la fin de 2016 afin d'élaborer un processus commun de rapprochement de fin d'exercice pour les organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Le modèle proposé incluait un état récapitulatif des revenus et dépenses et les documents à l'appui, y compris une ventilation des revenus pour chaque programme financé.

Le Ministère nous a informés que le Bureau de modernisation de l'administration des paiements de transfert pourrait engager un cabinet comptable chargé de proposer des modèles d'états financiers qui faciliteront l'examen et la confirmation de l'information financière, ainsi que des lignes directrices pour la présentation des données financières.

Recommandation 11

Pour améliorer l'utilité du processus de signalement des incidents graves, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *veiller à ce que les rapports d'incidents graves soient saisis dans son système de données en temps opportun;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Après les deux derniers exercices, le Ministère a demandé aux directeurs des bureaux régionaux d'attester par écrit que tous les rapports d'incidents graves soumis jusqu'à la fin de l'exercice avaient été téléversés, fermés et approuvés dans le Système de suivi des incidents graves. Les bureaux régionaux devaient également décrire le processus mis en place pour tenir à jour le Système de suivi des incidents.

Pour les besoins de notre suivi, les directeurs régionaux ont attesté que tous les rapports sur les incidents graves avaient été téléversés dans le système le 30 juin 2016.

- *peaufiner les catégories et encourager la production de rapports uniformes;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Au moment de notre audit en 2014, certaines des catégories d'incidents graves n'étaient pas suffisamment détaillées pour permettre une analyse des tendances, repérer les problèmes précis et déterminer les mesures correctives nécessaires.

Pour rectifier la situation, le Ministère a établi une équipe chargée d'améliorer la déclaration des incidents graves pour qu'elle définisse de façon plus détaillée les catégories, les niveaux, les délais et le processus de déclaration des incidents graves, en plus de prescrire les exigences en TI pour le développement d'une nouvelle base de données.

Au moment de notre suivi, les catégories avaient été révisées et approuvées, mais pas encore communiquées aux fournisseurs de services. Les catégories révisées incluaient : les décès, les interventions restrictives, les blessures ou maladies graves, les allégations de mauvais traitements, de négligence ou d'exploitation, les erreurs administratives, les plaintes graves, les actions individuelles des clients (p. ex. comportement suicidaire, contrebande), les interruptions de service et les situations d'urgence. Le Ministère s'attendait à communiquer les catégories et les descriptions révisées aux fournisseurs de services avant décembre 2016.

Pour aider à assurer l'uniformité des rapports dans l'intervalle, en juillet 2016, le Ministère a mis à jour la liste de questions et réponses jointe à la Marche à suivre pour signaler les incidents graves, diffusée en 2013 à l'intention des fournisseurs de services.

- *faire le rapprochement des rapports sommaires annuels sur les incidents graves soumis par les fournisseurs de services et des incidents signalés tout au long de l'année pour s'assurer que les rapports sont complets;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

Le Ministère, conjointement avec le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, a établi une équipe responsable du projet d'amélioration de la déclaration des incidents graves, qui est chargée d'intégrer l'information qui permettra au Ministère de rapprocher les rapports annuels d'incidents graves des fournisseurs de services. Pour que l'équipe puisse s'acquitter de son mandat, le Ministère travaille à la conception d'une solution de TI automatisée qui lui donnera, à lui et à ses fournisseurs de services, des capacités de notification et de rapport, y compris la capacité de consulter et de gérer les rapports sommaires sur les incidents graves.

Le Ministère s'attend à ce qu'un processus de rapprochement des données soit élaboré et mis en oeuvre d'ici mars 2017. En avril 2016, il a envoyé une note de service à tous les directeurs régionaux pour leur rappeler de rapprocher les rapports sur les incidents graves signalés tout au long de l'année avec les dossiers des fournisseurs de services.

- *analyser les incidents graves pour repérer les anomalies et les problèmes systémiques, et prendre des décisions éclairées.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2017.

Détails

En octobre 2015, le Ministère a produit un rapport sommaire des incidents graves survenus sur une période de cinq ans, qui indiquait le nombre et le type d'incidents graves signalés, les organismes qui ne présentaient aucun rapport, ainsi que les rapports incomplets ou tardifs. En se fondant sur cette analyse, le Ministère a signalé ce qui suit à sa haute direction :

- Malgré les baisses du nombre total d'incidents graves enregistrés, le nombre de rapports complets et présentés dans les délais a diminué. L'utilisation de contentions physiques et les plaintes soumises par des clients ou à leur sujet étaient les deux principaux types d'incidents graves signalés à l'échelle provinciale.
- Les tendances provinciales et régionales indiquaient un arriéré d'incidents graves à consigner dans le système de TI du Ministère. Environ 40 % des organismes financés par le Ministère n'ont pas enregistré d'incidents graves au cours de chacun des cinq derniers exercices. Ce pourcentage s'élevait à 19 % lorsque les cinq exercices étaient combinés.
- Les incidents graves étaient entrés dans le système sans être liés à un programme, de sorte qu'il était impossible d'analyser les incidents graves par programme et par type de milieu résidentiel.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore repéré les problèmes, les anomalies et les tendances au niveau du système, de la région et de l'organisme. Il comptait effectuer cette analyse pour l'exercice en cours d'ici mars 2017 et chaque année par la suite. Il a précisé qu'une fois l'analyse terminée, elle servirait à éclairer les enquêtes et les mesures correctives.

Chapitre 1

Section

1.11

Ministère de l'Énergie

Initiative des compteurs intelligents

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre	Sans objet
Recommandation 1	4	1	1	1	1	
Recommandation 2	3		2		1	
Recommandation 3	3		3			
Recommandation 4	1			1		
Recommandation 5	1				1	
Recommandation 6	1					1*
Recommandation 7	1			1		
Recommandation 8	1			1		
Recommandation 9	2	1	1			
Recommandation 10	1	1				
Recommandation 11	1		1			
Total	**19**	**3**	**8**	**4**	**3**	**1**
%	**100**	**16**	**42**	**21**	**16**	**5**

* Hydro One (aujourd'hui Hydro One Inc.) a cessé d'être un organisme de la Couronne après l'adoption, le 4 juin 2015, de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*. En conséquence, notre Bureau n'est plus autorisé à auditer ni à suivre Hydro One Inc.

Contexte

L'Initiative des compteurs intelligents du gouvernement de l'Ontario est un projet complexe de grande envergure auquel ont participé le ministère de l'Énergie (le Ministère), la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et plus de 70 sociétés de distribution, y compris Hydro One. En avril 2004, le gouvernement a annoncé un plan visant à réduire la consommation d'énergie dans la province en instaurant une culture de conservation.

Une composante du plan était l'installation de compteurs intelligents dans les résidences et les petites entreprises de tout l'Ontario. En juin 2016, environ 4,8 millions de compteurs intelligents (nombre inchangé depuis mai 2014) avaient été installés dans des résidences et des petites entreprises de tout l'Ontario.

Comme les compteurs traditionnels, les compteurs intelligents assurent le suivi de la quantité d'électricité utilisée. Ils enregistrent également le moment où elle a été utilisée, ce qui permet de facturer l'électricité en fonction de l'heure de consommation (FHC). Ce type de facturation vise à encourager la consommation en période creuse, lorsque les tarifs sont plus faibles. En effet, les tarifs FHC sont plus élevés durant la journée, mais diminuent la nuit, les fins de semaine et les jours fériés. On s'attendait à ce que les compteurs intelligents, combinés aux tarifs FHC, favorisent la conservation de l'électricité et aident à réduire la demande en période de pointe, par exemple en encourageant les abonnés à utiliser le lave-vaisselle ou la sécheuse en soirée plutôt que l'après-midi et à augmenter de quelques degrés le réglage du thermostat les après-midi d'été. Réduire la demande en période de pointe peut atténuer la nécessité de construire de nouvelles centrales électriques, d'agrandir les centrales existantes ou de conclure de nouveaux accords d'achat d'énergie.

Dans notre *Rapport annuel 2014*, nous avions conclu que le Ministère avait fixé des cibles ambitieuses et établi un échéancier serré pour la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents, mais sans assurer une planification et une surveillance adéquates. C'était au Ministère que revenait la responsabilité ultime de mettre en place des structures efficaces de gouvernance et de gestion de projet pour superviser la planification et la mise en oeuvre de l'Initiative. Beaucoup des avantages attendus des compteurs intelligents n'avaient pas été réalisés, et leur mise en oeuvre avait coûté beaucoup plus cher que prévu.

Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas fait d'analyse coûts-avantages ni d'analyse de rentabilité avant de décider d'installer les compteurs intelligents. Par contraste, d'autres administrations, dont la Colombie-Britannique, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Australie, ont toutes évalué le rapport coût-efficacité et la faisabilité de leurs programmes de compteurs intelligents avant d'aller de l'avant.
- Après l'annonce du déploiement des compteurs intelligents par le gouvernement en avril 2004, le Ministère a préparé une analyse coûts-avantages et l'a présentée au Conseil des ministres. Cette analyse était toutefois erronée : le bénéfice net prévu d'environ 600 millions de dollars sur 15 ans avait été surévalué d'au moins 512 millions.
- Le Ministère n'a ni mis à jour les coûts et avantages projetés des compteurs intelligents ni surveillé les coûts et avantages réels afin de déterminer les bénéfices nets effectivement réalisés. La conception et la mise en oeuvre du projet ont posé de nombreux défis. Notre analyse de mai 2014 révélait que la mise en oeuvre de l'Initiative des compteurs intelligents avait coûté près de 2 milliards de dollars (par rapport au coût de 1 milliard de dollars projeté à l'origine) et que d'autres coûts étaient prévus. La majorité de ces coûts ont été transférés aux abonnés de l'Ontario.
- Les compteurs intelligents avaient pour but de permettre la tarification FHC, qui était censée réduire la demande d'électricité en période de pointe. Le Ministère avait fixé plusieurs objectifs de réduction de la demande en période de pointe, mais ces objectifs n'avaient pas été atteints.
- Les abonnés paient différents montants pour la même quantité d'énergie selon le lieu où ils vivent en Ontario. Cet écart est principalement attribuable aux différents frais de livraison des sociétés de distribution, dont le nombre dépasse 70. Par exemple, au moment de notre audit de 2014, une facture

résidentielle typique pouvait fluctuer entre 108 $ et 196 $ par mois, surtout à cause de l'écart des frais de livraison mensuels des sociétés de distribution, qui variaient de 25 $ à 111 $.

- L'écart entre les tarifs de pointe et hors pointe n'était pas suffisant pour encourager les consommateurs à modifier leurs habitudes. Lorsque les tarifs selon l'heure de consommation ont été adoptés en 2006, le tarif de pointe était le triple du tarif hors pointe. Au moment de l'audit de 2014, le rapport était tombé à 1,8:1.
- Les abonnés n'étaient pas informés de l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs selon l'heure de consommation. Entre 2006 et 2015, l'ajustement global réel et projeté cumulatif sur 10 ans totalisait environ 50 milliards de dollars, soit près de cinq fois le déficit provincial de 10,5 milliards de dollars en 2014. L'ajustement global constituait un paiement en sus du prix du marché de l'électricité couvert par les abonnés et représentait environ 70 % de chacun des trois tarifs FHC.
- Dans le cadre de l'Initiative des compteurs intelligents, un centre de données provincial de 249 millions de dollars a été établi pour recueillir, analyser et stocker les données sur la consommation d'électricité. Cependant, la plupart des sociétés de distribution utilisaient leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents. Les coûts de ce dédoublement (un système à l'échelon provincial et un autre au niveau local) étaient transférés aux abonnés.
- Nous avions également noté que bon nombre des plaintes relatives à la facturation de Hydro One concernaient les hausses des tarifs FHC, les problèmes de connectivité entre les compteurs intelligents et les systèmes de communication connexes, les factures erronées parce que les compteurs intelligents étaient reliés aux mauvaises adresses, ainsi que d'autres problèmes du système de facturation de Hydro One.

Les recommandations de notre rapport s'adressaient au Ministère, à la SIERE, à Hydro One et à la CEO. Nous avions notamment recommandé : que les parties concernées préparent des analyses de rentabilité avant d'aller de l'avant avec des projets d'envergure à l'avenir; que la structure et les tarifs du programme FHC soient réévalués; que Hydro One améliore les systèmes en place pour traiter les plaintes des abonnés concernant la facturation et les compteurs; que l'impact de l'ajustement global sur les factures d'électricité soit clairement communiqué aux abonnés; et que les limitations et les options liées au centre de données provincial soient réévaluées.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère, la SIERE, Hydro One et la CEO s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

En mai 2015, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2014 sur l'Initiative des compteurs intelligents. En novembre 2015, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport découlant de l'audience. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé huit autres recommandations et a demandé au Ministère, à la SIERE et à la CEO de lui rendre compte de leurs progrès d'ici la fin mars 2016. Les recommandations du Comité et les progrès réalisés dans leur mise en oeuvre sont présentés au chapitre 7.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2016, le Ministère, la CEO et la SIERE nous ont fourni des renseignements sur l'état de la mise en oeuvre des recommandations de notre *Rapport annuel 2014*. Selon l'information que nous avons reçue, seulement environ 15 % de nos recommandations ont été pleinement mises en oeuvre, notamment en ce qui concerne la nécessité de réaliser une analyse coûts-avantages avant de mettre en oeuvre des initiatives d'envergure dans le secteur de l'électricité; d'informer les sociétés de distribution des processus opérationnels appropriés à suivre pour transmettre les données sur la consommation au centre de données provincial; et d'améliorer les contrôles de sécurité liés à l'accès aux données des compteurs intelligents. Le Ministère était en train de mettre en oeuvre environ 40 % de nos recommandations, principalement les suivantes : envisager différents scénarios ou solutions de rechange dans le processus de planification à long terme; répondre aux préoccupations des abonnés de façon appropriée et rapide et veiller à ce qu'ils reçoivent des factures claires et exactes en temps opportun; et proposer des modifications législatives qui obligeraient les services publics à déclarer les incendies liés aux compteurs intelligents. Le Ministère a fait peu ou pas de progrès dans la mise en oeuvre d'environ 20 % de nos recommandations, particulièrement en ce qui concerne l'analyse des écarts entre les coûts facturés par les différentes sociétés de distribution pour des services similaires, et la réduction du dédoublement des coûts de traitement des compteurs intelligents. Trois recommandations ne seront pas mises en oeuvre et une recommandation adressée à Hydro One n'est plus applicable. Hydro One n'a pas participé à nos travaux de suivi. Hydro One Inc., anciennement appelée Hydro One, et ses filiales n'étant plus des organismes de la Couronne en vertu de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, elles ne sont pas tenues de répondre à nos recommandations. Nous n'avons donc pas été en mesure d'évaluer l'état de la mise en oeuvre de notre recommandation concernant les activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

L'état de chacune de nos recommandations de 2001 est résumé ci-dessous.

Gouvernance et surveillance de la planification et de la mise en oeuvre

Recommandation 1

Pour que les importantes initiatives futures visant le secteur de l'électricité soient mises en oeuvre de manière rentable et parviennent aux fins prévues, le ministère de l'Énergie doit :

- *effectuer une analyse de rentabilité ou élaborer un dossier d'analyse avant de mettre en oeuvre une initiative afin d'en évaluer les coûts, les avantages et les risques;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions conclu que le Ministère n'avait pas réalisé d'analyses coûts-avantages ni d'analyses de rentabilité avant de décider d'installer des compteurs intelligents partout en Ontario. L'absence d'analyse coûts-avantages adéquate exposait la province à des risques imprévus et à des coûts inconnus.

Durant notre suivi, nous avons découvert que le Ministère avait réalisé des analyses de rentabilité avant d'entreprendre de récents projets liés aux compteurs intelligents.

Vers la fin de 2014, le Ministère a collaboré avec la SIERE et l'Advanced Energy Centre afin de préparer une analyse de rentabilité pour un nouveau projet qui combinait les données sur la consommation en fonction de l'heure (FHC) à d'autres données concernant, par exemple, la météo, l'emplacement, la propriété et la participation des consommateurs

aux efforts de conservation. L'objet de ce projet est d'établir un ensemble de données que le Ministère peut utiliser pour analyser la consommation d'électricité et prendre des décisions éclairées sur la politique énergétique, la planification des infrastructures et les programmes de conservation. Le Ministère, la SIERE et l'Advanced Energy Centre ont consulté 18 sociétés de distribution locales afin d'évaluer les coûts, les avantages et les autres facteurs à prendre en considération dans la mise en oeuvre du projet, y compris les façons d'assurer la confidentialité et la sécurité des renseignements sur les clients. L'analyse de rentabilité a permis de déterminer que les avantages potentiels l'emporteront sur les coûts potentiels. Le Ministère est en train d'examiner et d'évaluer l'analyse de rentabilité afin de déterminer les mesures à prendre.

À l'automne 2014, le Ministère a commandé une évaluation de l'état actuel du réseau intelligent en Ontario. Le réseau intelligent est une infrastructure d'électricité intelligente qui utilise une technologie avancée de communications et de contrôle pour améliorer la souplesse, la fiabilité et l'efficacité du réseau d'électricité (les compteurs intelligents représentent la première étape dans la création d'un réseau intelligent). Afin de maximiser les avantages et de minimiser les risques pour l'Ontario, on a évalué trois scénarios éventuels de déploiement du réseau intelligent et cerné les obstacles potentiels à l'atteinte de la pleine valeur des avantages estimés. Le présent rapport aidera le Ministère à déterminer les facteurs à prendre en compte dans la conception et l'adoption du réseau intelligent.

- *passer en revue le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité;*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre.

  Réponse : Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que le rôle de la CEO à titre d'organisme de réglementation « indépendant » devrait être examiné.

Détails

Après l'annonce de la mise en place des compteurs intelligents par le gouvernement en avril 2004, le ministre de l'Énergie a donné pour directive à la CEO d'élaborer un plan de mise en oeuvre afin d'atteindre les objectifs liés aux compteurs intelligents du gouvernement. Durant notre audit de 2014, nous avions remarqué que le Ministère avait mis de côté le rôle de réglementation de la CEO. Au lieu de mener une analyse coûts-avantages et de la présenter à la CEO en vue d'un examen indépendant et d'une évaluation objective, le Ministère a donné pour directive à la CEO d'élaborer le plan de mise en oeuvre et de projeter les coûts connexes.

La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* est entrée en vigueur le 1er juillet 2016 et a modifié le processus de planification énergétique en Ontario. En vertu de la nouvelle loi, le Ministère est responsable de l'élaboration et de la mise à jour des plans énergétiques à long terme pour l'Ontario, tandis que la CEO est responsable de la préparation des plans de mise en oeuvre demandés par le Ministère. Autrement dit, le Ministère ne mettra pas en oeuvre cette recommandation, car le nouveau processus de planification énergétique à long terme ne permet pas à la CEO d'examiner et d'approuver les plans du Ministère en tant qu'organisme de réglementation indépendant.

- *envisager différents scénarios ou solutions de rechange dans le processus de planification afin d'évaluer les risques possibles et les imprévus;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici la mi-2017.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que de nombreuses autres administrations, dont la Colombie-Britannique, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Australie, avaient évalué le rapport coût-efficacité et la faisabilité des programmes de compteurs intelligents avant de les mettre en oeuvre. Contrairement à ces autres administrations, l'Ontario a mis en oeuvre l'Initiative des compteurs intelligents sans faire d'abord une analyse

coûts-avantages adéquate, y compris une évaluation des risques et des coûts associés au projet.

Durant notre suivi, nous avons noté que le Ministère avait envisagé différents scénarios, risques possibles et imprévus dans la mise en place du réseau intelligent. À l'automne 2014, le Ministère a commandé une étude qui a permis d'envisager et d'évaluer trois scénarios de déploiement et les obstacles potentiels connexes. Cette étude aidera le Ministère à prendre des décisions concernant le cadre stratégique et les outils requis à l'appui de la mise en place du réseau intelligent, à maximiser les avantages et à minimiser les risques pour l'Ontario.

Pour ce qui est de la planification pour le secteur de l'énergie, la *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* exige de la SIERE qu'elle présente au Ministère un rapport technique contenant des renseignements sur l'approvisionnement, la capacité, le stockage, la fiabilité et la demande prévus en électricité. Le Ministère doit élaborer le plan énergétique à long terme après avoir dûment tenu compte du rapport technique, des différents scénarios, des risques et des commentaires formulés lors des consultations publiques. À la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Ministère a commencé à élaborer le prochain plan énergétique à long terme, qui doit être parachevé et rendu public à la mi-2017.

- *réévaluer et actualiser périodiquement le plan de mise en oeuvre pour relever les conditions changeantes et les événements imprévus sur le marché de l'électricité et y réagir.*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2014, nous avions observé que l'Initiative des compteurs intelligents avait été mise en oeuvre sans que l'offre et la demande en électricité en Ontario fassent l'objet de réévaluations périodiques suffisantes tout au long de la période de déploiement. La province a donc conservé son échéancier ambitieux de mise en oeuvre et approuvé d'importantes nouvelles hausses de la capacité de production d'énergie, alors que la demande en électricité a baissé en 2016.

La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* exige également du Ministère qu'il produise périodiquement un plan énergétique à long terme qui énonce les buts et objectifs du gouvernement pour le secteur de l'énergie, y compris l'adaptation à l'évolution du marché, de la technologie et de la conjoncture économique. Le Ministère doit consulter les consommateurs, les sociétés de distribution, les producteurs, les transporteurs et les autres intervenants du secteur de l'énergie dans le cadre de l'élaboration du plan énergétique à long terme. Il n'a pas réévalué le plan énergétique à long terme depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Impacts de la facturation des tarifs d'électricité sur les abonnés

Recommandation 2

Pour qu'à la fois les compteurs intelligents et la tarification FHC contribuent à modifier les habitudes de consommation des abonnés afin de réduire la demande de pointe et les frais d'infrastructure associés et pour que les abonnés comprennent les impacts de la tarification FHC sur leurs factures d'électricité, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Commission de l'énergie de l'Ontario ou les sociétés de distribution pour :

- *évaluer la conception de la tarification FHC, y compris les tarifs FHC, les périodes de consommation horaire et la ventilation de l'ajustement global en fonction des trois tarifs FHC;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici avril 2021.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que la différence entre les tarifs d'électricité de pointe et hors pointe n'était pas suffisante pour encourager les abonnés à consommer moins d'énergie en période de pointe. Nous avions également

remarqué que la répartition des périodes FHC ne reflétait pas pleinement les tendances de consommation réelles. Étant donné la hausse substantielle de l'ajustement global (un coût supplémentaire servant surtout à couvrir l'écart entre les prix garantis payés aux producteurs et les prix du marché de l'électricité), le rapport tarif de pointe/tarif hors pointe est passé de 3:1 en 2006 à 1,8:1 en 2014. Ainsi, au moment de notre dernier audit, l'électricité consommée en période de pointe coûtait 1,8 fois plus cher qu'en période hors pointe.

Après notre audit, le 16 novembre 2015, la CEO a achevé un examen approfondi de la tarification FHC et a augmenté le ratio entre la consommation en période de pointe et hors de la période de pointe à au moins 2:1. La CEO a également diffusé un rapport énonçant un plan pluriannuel qui modifiera le barème de tarification de l'électricité. Les cinq mesures prévues dans le plan pluriannuel sont les suivantes :

1. mettre à jour les objectifs de la tarification, notamment en accordant une plus grande importance à la réduction de la demande en période de pointe;
2. aider les consommateurs à mieux comprendre le programme de tarification FHC et à modifier leurs habitudes de consommation d'énergie en conséquence;
3. mener des projets pilotes de tarification afin d'établir une structure tarifaire optimale;
4. amener les entreprises qui consomment peu d'électricité à discuter de leurs préoccupations relatives à la tarification;
5. s'employer avec le gouvernement à réduire les obstacles réglementaires qui limitent la capacité de la CEO à modifier les périodes de tarification FHC et la répartition de l'ajustement global.

La CEO a déjà intégré les nouveaux objectifs à son plan de tarification (mesure 1). Elle était en train de mettre en oeuvre les quatre autres mesures. Par exemple, la CEO a engagé un consultant qui l'aidera à remanier son site Web (d'ici le début de 2017) de manière à aider les consommateurs à mieux gérer leur consommation d'énergie en fonction des tarifs FHC (mesure 2). La CEO a également engagé un expert pour l'aider à mener des projets pilotes qui lui permettront d'évaluer les options de tarification FHC (mesure 3). Afin d'élargir la différence entre les tarifs de pointe et hors pointe, la CEO a modifié la répartition de l'ajustement global entre les trois tarifs FHC (mesure 5). En conséquence, le tarif de pointe était plus de deux fois plus élevé que le tarif hors pointe au moment de notre suivi.

En 2017 et 2018, la CEO mettra en oeuvre des projets pilotes pour évaluer les divers mécanismes d'établissement de prix et de non-établissement de prix. La CEO estimait qu'il lui faudra environ de trois à cinq ans pour mettre pleinement en oeuvre le remaniement de la structure d'établissement des prix.

- *surveiller les tendances de consommation des abonnés afin d'évaluer l'efficacité de la tarification FHC au fil du temps;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Les sociétés de distribution que nous avons consultées durant notre audit de 2014 ont indiqué qu'elles n'avaient pas réalisé d'études afin d'examiner l'évolution des habitudes de consommation après la mise en oeuvre des tarifs FHC. Les auteurs des études parrainées par l'Office de l'électricité de l'Ontario (aujourd'hui la SIERE) et la CEO ont conclu que les tarifs FHC n'avaient qu'un impact modeste sur la réduction de la demande de pointe chez les abonnés résidentiels, un effet limité ou indéterminé dans les petites entreprises, et aucun impact sur la conservation de l'énergie.

Après notre audit de 2014, la SIERE et CEO ont mené trois études afin de suivre les tendances de la consommation d'électricité chez les abonnés et d'évaluer l'efficacité des tarifs FHC au fil du temps.

En février 2016, la SIERE a publié les résultats d'une étude indiquant que les clients résidentiels

affichaient une tendance manifeste à transférer leur consommation d'électricité des périodes de pointe aux périodes hors pointe, mais il y avait peu de preuves de conservation. Cependant, l'envergure des changements dans les habitudes de consommation a semblé diminuer entre 2012 et 2014, car les usagers ont transféré une moins grande partie de leur consommation totale aux périodes hors pointe, ou ils ont graduellement recommencé à consommer plus d'énergie en période de pointe. Les petites entreprises n'ont guère modifié leurs habitudes de consommation, et elles étaient moins réceptives aux tarifs FHC que les clients résidentiels.

La CEO a commandé une étude sur la sensibilisation des consommateurs aux tarifs FHC. Les principales constatations de l'étude, terminée en janvier 2015, étaient les suivantes :

- les consommateurs sont modérément conscients de la tarification FHC;
- les particuliers et les entreprises comprennent mal le réseau d'électricité de l'Ontario;
- de nombreux consommateurs ne comprennent pas leurs factures d'électricité;
- à part le nom des périodes de tarification FHC, les consommateurs connaissent peu de choses sur le système de tarification;
- il est possible que même les consommateurs conscients des tarifs FHC ne comprennent pas le fonctionnement du système et ne sachent pas quoi faire pour réduire leurs factures d'électricité.

La CEO a commandé un autre examen afin de connaître la réaction des consommateurs à la structure de tarification en vigueur en Ontario. L'examen de décembre 2014 montrait ce qui suit :

- les économies mensuelles perçues ou réelles découlant du transfert de la consommation d'énergie aux périodes hors pointe pourraient ne pas être suffisantes pour encourager les consommateurs à modifier en permanence leurs habitudes de manière significative;
- les comportements requis pour transférer la consommation des heures de pointe aux heures hors pointe sont perçus comme chronophages et trop complexes;
- les comportements automatiques ou routiniers sont difficiles à changer. Il se peut que même les abonnés qui comprennent les tarifs FHC et qui ont l'intention de modifier leurs habitudes de consommation ne le fassent pas parce que cela est trop compliqué.

D'après la CEO, il serait possible d'améliorer la réaction des consommateurs en les aidant à mieux comprendre les tarifs FHC. C'est pourquoi la CEO a fait de l'éducation du public une de ses priorités. Elle travaille actuellement avec un nouveau groupe de consommateurs afin de déterminer les renseignements dont les abonnés ont besoin pour comprendre le système. La CEO est également en train de mettre en oeuvre des projets pilotes de sensibilisation des consommateurs.

- *inscrire séparément les différents éléments des tarifs FHC (le prix courant de l'électricité et l'ajustement global) sur les factures d'électricité pour assurer la transparence auprès des abonnés de l'impact de l'ajustement global.*

  État : Ne sera pas mise en oeuvre.

  Réponse : Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire qu'il s'agit d'une pratique viable qui permettra d'accroître la visibilité de l'ajustement global et la transparence de son impact sur les abonnés.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que l'impact de l'ajustement global sur les tarifs FHC n'était pas transparent pour les abonnés, car l'ajustement était intégré aux tarifs FHC sur les factures d'électricité. Nous avions remarqué que l'ajustement global facturé aux abonnés avait augmenté considérablement depuis 2006 et qu'il représentait environ 70 % de chaque tarif FHC en 2013.

La CEO a pris en compte notre recommandation, mais a décidé de ne pas la mettre en oeuvre. L'ajustement global est une composante du coût de

l'électricité et est intégré à l'établissement des tarifs THC. La CEO ne croit pas qu'une ventilation des tarifs FHC apporterait des éclaircissements utiles aux consommateurs; elle estime plutôt qu'elle ajouterait à la confusion. Elle ne pense pas qu'indiquer l'ajustement global séparément sur la facture aidera les consommateurs à prendre des décisions concernant leur consommation d'électricité ni à gérer leurs frais d'électricité. La CEO estime plutôt que les consommateurs s'intéressent aux tarifs FHC lorsqu'ils doivent déterminer comment réduire leurs frais d'électricité. Au lieu d'indiquer l'ajustement global séparément sur la facture d'électricité, la SIERE rend publique la répartition de l'ajustement entre les entreprises et les consommateurs. Elle a ajouté qu'elle réaliserait des projets pilotes pour évaluer d'autres modifications, dont les suivantes, pour que les factures d'électricité soient plus faciles à comprendre :

- renommer les périodes de tarification FHC;
- remanier la présentation visuelle des périodes de tarification FHC;
- modifier la présentation de la facture d'électricité;
- fournir de meilleurs renseignements sur les différents appareils électroménagers, comme la quantité d'électricité consommée par l'appareil, le coût de cette électricité et comment gérer l'utilisation des appareils et les coûts associés en fonction des tarifs FHC.

Cependant, la CEO possède un pouvoir restreint d'induire des changements aux factures d'électricité des petits consommateurs parce qu'ils sont régis par la réglementation de l'Ontario. La CEO a fait observer dans sa réponse que les consommateurs ont accès à des renseignements au sujet du coût de l'ajustement global dans le site Web sur les prix du marché de la SIERE accessible au public. Les rapports sur la grille tarifaire réglementée de la CEO fournissent également des renseignements sur les estimations des coûts de l'ajustement global et la façon dont ces coûts sont répartis entre les trois périodes FHC.

Notre position est que ces changements ne permettront pas d'accroître la visibilité de l'ajustement global et la transparence de son impact sur les abonnés, comme nous le recommandions.

Recommandation 3

Pour répondre aux préoccupations des abonnés de façon appropriée et rapide et pour qu'ils reçoivent des factures claires, exactes et opportunes, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Commission de l'énergie de l'Ontario, Hydro One et les autres sociétés de distribution pour :

- *améliorer le suivi de la nature et des détails des demandes de renseignements et des plaintes des abonnés afin de relever et de surveiller les préoccupations communes ou récurrentes;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que de nombreuses sociétés de distribution consultées ne faisaient pas de suivi séparé des demandes de renseignements et des plaintes et ne consignaient pas la nature ni le type de plaintes. En conséquence, elles n'étaient pas en mesure de quantifier le nombre de plaintes reçues relativement aux compteurs intelligents avant et après leur mise en service. Elles ne pouvaient pas non plus différencier les préoccupations concernant les compteurs intelligents de celles relatives à la facturation.

Au moment de notre suivi, la CEO avait mis en oeuvre des processus de suivi et de surveillance des préoccupations formulées par les abonnés dans le cadre de son mandat de protection des intérêts des consommateurs. En ce qui concerne les plaintes des clients adressées aux sociétés de distribution, la CEO va exiger de ces sociétés qu'elles donnent suite aux plaintes des consommateurs dans un délai de 10 jours ouvrables et qu'elles tiennent des registres des plaintes. Une fois que le nouveau processus sera obligatoire, les sociétés de distribution seront

tenues de faire rapport à la CEO des paramètres de qualité du service liés aux plaintes et aux communications des consommateurs. Ces renseignements permettront à la CEO d'évaluer les pratiques de traitement des plaintes des sociétés de distribution et d'établir les tendances au niveau des plaintes qui doivent faire l'objet d'enquêtes complémentaires.

- *mieux informer les abonnés des impacts de la tarification FHC et d'autres éléments sur les factures d'électricité, ainsi que des causes des problèmes potentiels liés aux compteurs ou à la facturation et des mesures prises pour les résoudre;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions observé que les abonnés adressaient habituellement leurs questions et leurs préoccupations touchant les compteurs intelligents à la CEO et aux sociétés de distribution. Entre 2008 et 2014, environ les deux tiers des demandes de renseignements et des plaintes reçues par la CEO concernaient la tarification FHC et les économies possibles. Selon les sociétés de distribution qui suivaient les plaintes, la majorité des préoccupations des abonnés se rapportaient à la tarification FHC.

Comme nous le mentionnons sous la recommandation 2 (point 2), la CEO a parrainé deux études de consommation dont les résultats suggéraient que les consommateurs ne savent pas encore exactement comment les tarifs FHC fonctionnent. La CEO a indiqué qu'elle allait prendre les mesures suivantes d'ici décembre 2018 :

- améliorer la facture d'électricité afin de clarifier les tarifs FHC pour les consommateurs, par exemple en modifiant la présentation de la facture et en incluant de meilleurs renseignements sur la gestion des coûts associés à l'utilisation des appareils électroménagers;
- remanier son site Web à l'intention des consommateurs afin de fournir des renseignements utiles et des outils qui aideront les consommateurs à tirer pleinement parti des tarifs FHC et à gérer leur consommation d'énergie et les coûts connexes.

- *cerner et régler en temps opportun les problèmes avec leurs systèmes de facturation et de communication locaux, et surveiller le rendement des systèmes au fil du temps afin de réduire les plaintes des abonnés découlant de ces problèmes.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, Hydro One (aujourd'hui Hydro One Inc.), qui est la plus grande société de distribution de l'Ontario, s'efforçait de régler certains problèmes techniques liés à son nouveau système de facturation. Ces problèmes avaient donné lieu à des plaintes concernant des factures erronées ou retardées ou d'autres erreurs de facturation. De plus, certains abonnés n'avaient pas reçu de factures ou avaient reçu uniquement des factures estimatives pour de périodes prolongées, car les données de consommation réelle n'étaient pas disponibles en raison de problèmes de connectivité entre les compteurs intelligents et les systèmes de communication locaux.

Après notre audit, la CEO a demandé à Hydro One d'élaborer des plans et de prendre des mesures correctives afin de régler les problèmes techniques liés à son système de facturation et au réseau de compteurs intelligents. La CEO nous a informés que Hydro One avait réglé ses problèmes de facturation et était retournée à des activités de collecte normales au milieu de 2015.

Pour réduire les erreurs de facturation à l'avenir, la CEO a également mis en oeuvre de nouvelles règles de facturation qui obligent toutes les sociétés de distribution à :

- émettre des factures fondées sur les relevés des compteurs plutôt que sur des estimations;

- arrêter de déconnecter les clients en raison d'une facture impayée lorsque toute la consommation est fondée sur une estimation;
- atteindre un taux d'exactitude de la facturation de 98 % selon un nouveau calcul de mesure du rendement de la CEO;
- mettre en oeuvre un cycle de facturation mensuel plutôt que bimestriel pour leurs clients au plus tard le 31 décembre 2016.

Impacts de la facturation des tarifs d'électricité sur les abonnés

Recommandation 4

Pour s'assurer que les frais imprévus engagés par les sociétés de distribution pour mettre en oeuvre l'Initiative des compteurs intelligents sont justifiés et expliquer de manière adéquate les écarts importants dans les coûts des sociétés, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit examiner ces coûts en détail, y compris analyser les écarts de coûts pour des services similaires entre les différentes sociétés.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que chaque société de distribution négociait avec différents fournisseurs afin de se procurer des systèmes régionaux. Cela a entraîné d'importantes différences dans les coûts engagés par les sociétés de distribution. Ces grandes variations étaient principalement attribuables à des facteurs géographiques dans les zones desservies et aux dépenses initiales telles que les coûts de gestion des projets et d'intégration des systèmes.

Depuis notre dernier audit, la CEO a mené à terme des examens détaillés des coûts de toutes les sociétés de distribution, y compris une analyse des écarts entre les coûts demandés par différentes sociétés de distribution pour des services semblables. Alors que l'analyse a révélé des écarts dans les coûts des compteurs intelligents entre les différentes sociétés de distribution, le processus d'arbitrage de la CEO a conclu que ces écarts étaient raisonnables et ils ont été approuvés.

Recommandation 5

Pour améliorer la rentabilité des sociétés de distribution et réduire les écarts dans leurs frais de distribution, le ministère de l'Énergie, de concert avec la Commission de l'énergie de l'Ontario, doit effectuer une analyse de rentabilité officielle portant sur la fusion des sociétés de distribution, comme l'a recommandé le Comité ontarien du secteur de la distribution.

État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Réponse : Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que le Ministère devrait effectuer une analyse coûts-avantages formelle sur le regroupement des sociétés de distribution pour améliorer la rentabilité de celles-ci et pour en faire diminuer les variations de coûts.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les abonnés payaient des montants substantiellement différents pour la même quantité d'énergie selon leur lieu de résidence en Ontario et la société de distribution qui les sert. Le Comité ontarien du secteur de la distribution, qui a été établi par le ministre de l'Énergie, a recommandé de fusionner les sociétés de distribution existantes de manière à former de 8 à 12 grandes sociétés. Les fusions étaient censées aider à réduire de 20 % les coûts d'exploitation à l'échelle du secteur dans des domaines tels que le service à la clientèle, la facturation, l'entretien des installations et l'administration.

Durant notre suivi, le Ministère nous a avisés que le gouvernement n'imposerait pas une consolidation du secteur de la distribution, par voie législative ou autrement, mais qu'il avait offert des incitatifs à la consolidation volontaire. En juin 2015, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un allégement limité dans le temps de l'impôt sur les transferts de biens dans le secteur de l'électricité, comme les opérations de fusion ou

d'acquisition des sociétés de distribution. Entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2018, le taux de l'impôt provincial sur les transferts des sociétés de distribution locales passera de 33 % à 22 %, et les sociétés de distribution qui servent moins de 30 000 clients seront exemptées de l'impôt.

Recommandation 6

Pour s'assurer de mettre en oeuvre à l'avenir les projets de façon rentable et conforme aux pratiques d'affaires judicieuses, Hydro One doit revoir et améliorer ses activités de passation de marchés et d'approvisionnement, par exemple en conservant une documentation adéquate pour étayer l'évaluation et la sélection des fournisseurs et en acquérant des connaissances suffisantes au sujet des exigences opérationnelles d'un projet avant de diffuser une demande de propositions, afin de minimiser les risques d'augmentations importantes des coûts du marché.

État : Sans objet. Hydro One (aujourd'hui Hydro One Inc.) n'est plus un organisme de la Couronne depuis l'adoption, le 4 juin 2015, de la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*. En conséquence, notre Bureau n'a plus le pouvoir d'auditer Hydro One Inc. ni d'assurer son suivi.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions noté que les coûts de gestion de l'Initiative des compteurs intelligents et les coûts d'intégration des systèmes engagés par Hydro One étaient considérablement plus élevés que ceux d'autres sociétés de distribution. Nous avions repéré des secteurs dans lesquels Hydro One pouvait améliorer ses pratiques de passation de marchés et d'approvisionnement.

En février 2016, notre Bureau a officiellement demandé à Hydro One Inc. (anciennement Hydro One) de rendre compte des mesures prises pour donner suite à notre recommandation. En réponse à notre demande, Hydro One Inc. a avisé notre Bureau qu'elle ne participerait pas à notre travail de suivi. Depuis que le gouvernement a adopté la *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario*, en vertu de laquelle Hydro One Inc. et ses filiales ne sont plus des organismes de la Couronne, Hydro One Inc. n'est pas tenue de participer à cet audit de suivi. En l'absence de mise à jour de Hydro One Inc., notre Bureau n'a pas été en mesure d'évaluer l'état de la mise en oeuvre de cette recommandation ni d'en rendre compte.

Systèmes de traitement des données des compteurs intelligents et leurs coûts

Recommandation 7

Pour ne pas imposer aux abonnés des coûts en double et courants pour la mise au point et l'intégration des systèmes, le ministère de l'Énergie doit travailler avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et les sociétés de distribution pour réévaluer les options entourant l'exploitation du centre de données provincial ou mettre en place des systèmes distincts dans les sociétés de distribution individuelles, de façon à déterminer la rentabilité des différentes options et à éviter le dédoublement continu des systèmes et des coûts.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Le gouvernement a désigné la SIERE comme entité responsable des compteurs intelligents dotée du pouvoir exclusif : d'exploiter un centre de données provincial pour recueillir, analyser et stocker les données des compteurs intelligents; de calculer la consommation d'électricité pour que les sociétés de distribution puissent facturer l'électricité conformément à la tarification FHC. Nous avions toutefois constaté durant notre audit de 2014 que la plupart des sociétés de distribution utilisaient leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents, entraînant un dédoublement des systèmes et des coûts.

Au moment de notre suivi, nous avons observé que le Ministère avait fait peu de progrès dans la réduction du dédoublement des coûts de traitement

des compteurs intelligents. Le Ministère n'a pas réévalué la rentabilité des différentes options (exploiter un centre de données provincial ou laisser chaque société de distribution mettre en place son propre système) afin d'éviter un dédoublement continu des systèmes et des coûts. Le Ministère a indiqué que si les sociétés de distribution locales dédoublent les fonctionnalités du centre de données provincial, elles agissent à l'encontre de la réglementation gouvernementale.

Nous avons noté qu'un problème soulevé en 2014 n'avait toujours pas été réglé : une grande société de distribution qui sert environ 700 000 abonnés ayant des compteurs intelligents ne transmettait pas de données au centre de données provincial, mais facturait quand même les frais mensuels de 79 ¢ à ses clients. Cette société a obtenu l'autorisation de la CEO de s'intégrer complètement au centre de données provincial et a convenu de commencer à faire traiter ses factures FHC par le centre de données provincial d'ici septembre 2017, mais nous avons constaté que ses abonnés avaient continué de payer des frais mensuels, dont le total cumulatif s'élevait à environ 20,9 millions de dollars au milieu de 2016 (par rapport à 7,7 millions au moment de notre audit de 2014), pour un centre de données que l'entreprise n'a pas encore commencé à utiliser.

La CEO a émis une ordonnance en 2016 exigeant que la SIERE mette en oeuvre une collecte de données plus vigoureuse auprès des compteurs intelligents et des sociétés de distribution. La SIERE, de concert avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, s'apprête à élaborer un plan de mise en oeuvre permettant l'accès par des tiers aux données dépersonnalisées des compteurs intelligents. Cet accès a pour but de permettre une analyse plus détaillée de la consommation dans l'ensemble de la province, les données obtenues étant utilisées pour appuyer la conception tarifaire, la planification régionale de l'électricité et les initiatives de conservation.

Recommandation 8

Pour assurer à l'avenir la mise en oeuvre rentable des projets provinciaux visant le secteur complexe de la distribution d'électricité, le ministère de l'Énergie doit travailler avec les organismes visés du secteur pour fixer des cibles et des échéanciers de mise en oeuvre appropriés et raisonnables, afin de minimiser les coûts et les risques liés à la mise au point et à l'intégration des systèmes de nombreuses sociétés de distribution.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En 2014, nous avions constaté que le Ministère avait établi un échéancier serré et ambitieux pour la mise en oeuvre des tarifs FHC. En particulier, 40 des 73 sociétés de distribution avaient demandé le report de la date de mise en oeuvre obligatoire en raison de problèmes opérationnels ou techniques, dont les retards d'intégration avec le centre de données provincial et les problèmes de qualité des données de certains compteurs intelligents.

Le Ministère a reconnu l'importance d'établir des plans et de consulter divers intervenants avant de mettre en oeuvre des initiatives d'envergure à l'avenir. Le nouveau processus de planification de l'énergie exige du Ministère qu'il consulte différents intervenants dans le cadre de l'élaboration du prochain plan énergétique à long terme, qui devrait être rendu public par le Ministère à la mi-2017. Bien que la SIERE et la CEO élaboreront et présenteront des plans de mise en oeuvre à l'intention du Ministère à des fins d'examen, on ne sait pas au moment du présent suivi si les objectifs et délais précis sont appropriés et raisonnables.

Exactitude et qualité des données des compteurs intelligents

Recommandation 9

Pour assurer l'exactitude, la qualité et l'utilité des données des compteurs intelligents, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- *collaborer avec les sociétés de distribution pour examiner les limites et les problèmes de facturation associés au centre de données provincial et aux processus opérationnels des sociétés, y compris améliorer les procédures de traitement des données des compteurs intelligents pendant leur remplacement et les pannes d'électricité, ainsi que renforcer les capacités d'extraction et d'interrogation des données du centre de données provincial;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, nous avions relevé plusieurs lacunes dans le traitement des données des compteurs intelligents par le centre de données provincial (comme des capacités limitées de récupération des données et de recherche), ainsi que dans les processus opérationnels des sociétés de distribution. Ces limitations avaient réduit la qualité et l'utilité des données des compteurs intelligents.

Après notre audit, la SIERE a intégré une nouvelle fonction au centre de données provincial : les sociétés de distribution peuvent désormais afficher des statistiques résumées sur les données clés des compteurs intelligents en temps réel. Cela permet aux sociétés de distribution de repérer les problèmes et de les corriger au besoin. La SIERE a offert une formation pour montrer aux sociétés de distribution comment utiliser cette nouvelle fonction et générer des factures correctes durant le remplacement des compteurs et les pannes d'électricité afin de réduire les erreurs de facturation.

La SIERE est également en train de mettre en oeuvre (d'ici la fin de 2016) une capacité améliorée de récupération des données au centre de données provincial afin de répondre aux demandes de renseignements et d'extraction de données de plus en plus nombreuses et diversifiées. Une fois que la capacité améliorée aura été pleinement mise en oeuvre, les sociétés de distribution devraient être en mesure de récupérer de plus grandes quantités de données pour des périodes plus longues et plus éloignées. Elles devraient également être en mesure d'extraire des données beaucoup plus rapidement qu'avant.

- *informer les sociétés de distribution des processus opérationnels appropriés à suivre.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2014, nous avions signalé que certaines sociétés de distribution ne suivaient pas les processus opérationnels requis pour présenter les données sur l'heure de consommation au centre de données provincial, compromettant ainsi la qualité et l'exhaustivité des données soumises.

Après notre audit, la SIERE a offert une formation en salle de classe aux sociétés de distribution sur les processus opérationnels à suivre pour présenter les données sur la consommation au centre de données provincial de manière à réduire au minimum les erreurs de facturation. Pour compléter ces séances de formation, la SIERE a conçu un matériel de formation Web interactif auquel les sociétés de distribution peuvent accéder au moment qui leur convient. Au moment de notre suivi, 19 cours avaient été créés et suivis plus de 200 fois par plus de 60 utilisateurs uniques des sociétés de distribution.

Sécurité des compteurs intelligents et risques connexes

Recommandation 10

Pour assurer le traitement et le stockage sécurisés des données des compteurs intelligents, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit collaborer avec les sociétés de distribution pour améliorer leurs systèmes et contrôles de sécurité des données, afin de prévenir et de détecter les accès non autorisés aux données des compteurs intelligents.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que des améliorations pouvaient être apportées à la sécurité des données des compteurs intelligents au niveau du centre de données provincial et des sociétés de distribution. Les données des compteurs intelligents révélant les routines quotidiennes et les habitudes de consommation des clients, ces renseignements pouvaient être exploités, par exemple à des fins de marketing et de publicité.

Après notre dernier audit, la SIERE et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario ont élaboré conjointement un cadre de sécurité et de protection de la vie privée pour le centre de données provincial. Ce cadre prévoit des mesures pour que seuls les utilisateurs de la société de distribution locale et leurs fournisseurs tiers autorisés puissent accéder aux données des compteurs intelligents.

En novembre 2015, la SIERE a reçu son sixième audit favorable annuel consécutif effectué par un cabinet indépendant de l'extérieur qui a examiné les opérations, les processus et les procédures de gestion et de stockage des données des compteurs. L'audit a confirmé que des contrôles appropriés sont en place à la SIERE. L'auteur du rapport d'audit a aussi décrit les contrôles que les sociétés de distribution locales devraient utiliser pour prévenir et détecter tout accès non autorisé aux données des compteurs intelligents.

La SIERE a récemment pris les mesures suivantes pour aider les sociétés de distribution locales à gérer l'accès de leurs utilisateurs au centre de données provincial :

- les sociétés de distribution doivent répondre à une question de sécurité qu'elles ont créée au préalable lorsqu'elles demandent à la SIERE d'autoriser un nouvel utilisateur à accéder au centre de données provincial;
- les sociétés de distribution doivent examiner les comptes de leurs utilisateurs chaque année et aviser la SIERE de tout changement requis en temps opportun;
- deux webinaires ont été enregistrés pour informer les sociétés de distribution locales de leur responsabilité d'établir des contrôles de sécurité dans leurs propres organisations afin de compléter les contrôles de la SIERE. Les sociétés de distribution locales peuvent accéder aux webinaires à tout moment en passant par le centre d'information en ligne sécurisé de l'entité responsable des compteurs intelligents.

Recommandation 11

Pour réagir de façon adéquate et opportune aux risques d'incendie posés par les compteurs intelligents, le ministère de l'Énergie doit travailler avec les entités visées, notamment les sociétés de distribution, le Bureau du commissaire des incendies et l'Office de la sécurité des installations électriques, afin de suivre et de surveiller l'information sur les cas d'incendies liés aux compteurs intelligents en Ontario pour en cerner et en comprendre les causes.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2016.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que certains abonnés ontariens avaient déclaré des incendies causés par des compteurs intelligents. Il n'y avait toutefois pas de renseignements exacts ou complets sur les incendies liés aux compteurs intelligents en Ontario. Étant donné le manque de suivi de ces incidents, il était difficile de déterminer l'ampleur du problème à l'échelle de la province, ce qui créait des risques pour la sécurité en Ontario.

Durant notre travail d'audit sur le terrain en 2014, l'Office de la sécurité des installations électriques (OSIE), qui est l'organisme chargé d'améliorer la sécurité des installations électriques publiques en Ontario, a commencé à examiner les incendies liés aux compteurs intelligents survenus en Saskatchewan afin de déterminer si des risques potentiels existaient en Ontario. L'OSIE a ensuite ordonné aux sociétés de distribution de retirer un type particulier de compteur en raison du risque

d'incendie. Environ 5 110 compteurs intelligents ont été retirés depuis. En juillet 2015, l'OSIE a diffusé son rapport final, qui concluait qu'aucun autre modèle de compteur actuellement utilisé en Ontario ne posait de risque systémique pour la sécurité. Le rapport recommandait de rendre obligatoire la déclaration des incidents de sécurité en électricité mettant en cause des biens des services publics, ce que les sociétés de distribution font déjà sur une base volontaire. L'OSIE a engagé des consultations publiques sur les modifications législatives proposées qui obligeraient les services publics à déclarer les incidents liés aux compteurs intelligents. On s'attend à ce que ses recommandations finales soient examinées ou mises en oeuvre d'ici décembre 2016.

Chapitre 1

Section 1.12

Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique

Protection des sources d'eau

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3	2	1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	3		2	1	
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	1			1	
Recommandation 9	3	2	1		
Recommandation 10	2	1		1	
Total	**17**	**7**	**7**	**3**	**0**
%	**100**	**41**	**41**	**18**	**0**

Contexte

L'Ontario est bordé par quatre des cinq Grands Lacs, qui fournissent de l'eau potable à plus de 75 % de la population ontarienne. Une autre tranche de la population, soit 1,6 million de personnes, dépend de puits privés alimentés par des aquifères souterrains, tandis que le reste tire son eau potable de plus de 250 000 lacs intérieurs et de 500 000 kilomètres de rivières et de ruisseaux.

En mai 2000, sept personnes sont décédées et plus de 2 300 sont tombées malades à Walkerton, dans le comté de Bruce, lorsque le réseau d'eau potable de cette ville a été contaminé par des bactéries mortelles provenant du fumier épandu sur une ferme à proximité. Cette contamination n'avait pas été éliminée par l'usine de traitement de l'eau de Walkerton.

Après la tragédie, le gouvernement provincial a constitué la Commission d'enquête sur Walkerton (ci-après la « Commission ») pour que celle-ci fasse rapport sur la cause de la contamination et recommande les mesures à prendre pour protéger les sources d'eau potable de la province. En 2002, la Commission a recommandé que des plans de protection des sources d'eau soient élaborés pour chaque bassin hydrographique de la province.

En 2006, la province a promulgué la *Loi sur l'eau saine* (ciaprès la « Loi ») pour protéger les sources d'eau potable actuelles et futures. La Loi et ses règlements d'application exigeaient que les plans de protection des sources d'eau prennent en compte 21 menaces particulières aux sources d'eau potable. Ces menaces comprennent les lieux d'élimination des déchets, les systèmes de traitement des eaux d'égout, les engrais et pesticides commerciaux, et le sel de voirie.

Après la proclamation de la Loi, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le ministère de l'Environnement) a désigné 19 régions de protection des sources d'eau dans la province et a établi un comité chargé d'élaborer un plan de protection dans chaque région. Ces plans énoncent les politiques visant à réduire ou à éliminer les menaces pour les sources d'eau potable.

La *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* ne fait pas directement suite à Walkerton, mais elle aide à protéger les sources d'eau potable en prévoyant la gestion des éléments nutritifs agricoles tels que le fumier, les engrais, le compost et les eaux d'égout. En vertu de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, les grandes exploitations d'élevage qui produisent d'importantes quantités de fumier (300 unités nutritives par an, soit l'équivalent du fumier provenant d'environ 1 800 porcs) doivent avoir des plans de gestion des éléments nutritifs entreposés dans leurs installations agricoles ou épandus sur leurs champs. Ces plans doivent être élaborés par des personnes certifiées par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le ministère de l'Agriculture), qui est aussi chargé d'approuver les plans de gestion des éléments nutritifs. Le ministère de l'Environnement, quant à lui, est responsable de l'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*.

Au moment de notre audit de 2014, nous avions noté que, 14 ans après la crise de Walkerton, il n'y avait toujours pas de plans de protection en place comme première ligne de défense pour l'eau potable en Ontario. Les facteurs qui ont contribué à cette lacune comprenaient ce qui suit :

- Le Ministère n'avait pas établi de délai pour l'approbation des plans de protection des sources d'eau. Au moment de notre audit, le Ministère avait approuvé seulement 3 des 22 plans élaborés. Qui plus est, 7 des 22 plans soumis au Ministère étaient incomplets, car ils n'incluaient pas les bilans hydrologiques qui permettent de repérer les menaces pour la quantité d'eau dans la région.
- Le Ministère n'avait pas de stratégie à long terme pour s'assurer que les municipalités et les offices de protection de la nature disposaient des fonds requis pour mettre en oeuvre les plans approuvés et que les plans étaient à jour.

Nous avons également noté les faiblesses suivantes dans les plans de protection :

- Les plans ne tenaient pas compte de toutes les menaces potentielles, y compris celles posées par les déversements provenant d'installations industrielles et commerciales dans les prises d'eau potable des Grands Lacs.
- Les puits privés ou prises d'eau qui servent une seule résidence étaient exclus de la planification de la protection des sources d'eau. Or, cette protection est la seule ligne de défense pour les 1,6 million de personnes en Ontario qui tirent leur eau potable de puits privés.
- Les plans ne tenaient pas compte des risques que les puits abandonnés posent pour les eaux souterraines. D'après une étude estimative, l'Ontario comptait 730 000 puits abandonnés, dont beaucoup n'avaient peut-être pas fait l'objet d'une mise hors service appropriée.

Nous avions également constaté que, depuis l'adoption de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* en 2002, la contamination au phosphore et à l'azote avait continué de croître dans les bassins versants agricoles de la province. La non-conformité à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, conjuguée aux faibles mesures d'application du Ministère, faisait augmenter le risque que les sources d'eau ne soient pas protégées de façon efficace. À cet égard, nous avions constaté ce qui suit :

- Seul un nombre limité d'exploitations agricoles produisant et utilisant du fumier étaient assujetties aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et de ses règlements. Par exemple, la ferme qui était à l'origine de la contamination à Walkerton n'aurait pas été visée par la Loi, car elle était trop petite.
- Ni le ministère de l'Environnement ni le ministère de l'Agriculture ne disposait de renseignements sur le nombre d'exploitations agricoles qui produisent du fumier et doivent le gérer conformément à la Loi. Les deux ministères comptaient sur l'éducation et la sensibilisation pour que les exploitations agricoles déclarent elles-mêmes si elles satisfont aux conditions énoncées dans les règlements d'application de la Loi.
- En 2013-2014, le ministère de l'Environnement a inspecté seulement 3 % des exploitations agricoles qui devaient faire l'objet des règlements relatifs à l'entreposage et à l'épandage du fumier. Même lorsqu'un cas de non-conformité était détecté, il arrivait rarement que le Ministère assure un suivi ou impose des mesures punitives.

Enfin, nous avions noté que le Ministère ne recouvrait qu'environ 200 000 $ sur des coûts annuels directs de 9,5 millions de dollars attribuables aux utilisateurs industriels et commerciaux qui prélèvent de l'eau pour leurs opérations. Le faible taux de recouvrement était dû aux redevances modiques payées par le nombre limité de sociétés qui prélèvent de grandes quantités d'eau. Au moment de l'audit de 2014, 60 utilisateurs industriels et commerciaux ne payaient que 3,71 $ par million de litres d'eau prélevés.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon l'information fournie par le ministère de l'Environnement, certaines des recommandations de notre *Rapport annuel 2014* ont été mises en oeuvre par ce ministère et par le ministère de l'Agriculture.

Par exemple, le ministère de l'Environnement a approuvé les 22 plans de protection des sources élaborés pour les 19 régions de protection des sources d'eau de la province. Le ministère de l'Environnement a également identifié les autres municipalités admissibles à un financement ponctuel devant les aider à mettre en oeuvre les politiques des plans de protection. De plus, au printemps 2016, le ministère de l'Environnement a signé des ententes de financement avec les 19 comités de protection des sources pour que ceux-ci puissent aider les municipalités à mettre les plans en oeuvre.

En ce qui concerne l'administration de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, le ministère de l'Agriculture a recueilli des renseignements sur le nombre d'exploitations agricoles de la province qui devaient gérer l'entreposage et l'épandage du fumier en conformité avec la Loi. En 2015-2016, le ministère de l'Environnement s'est servi de ces données pour commencer à sélectionner les exploitations à inspecter en fonction des risques.

Nous avons également remarqué que des progrès avaient été réalisés dans la mise en oeuvre d'un grand nombre de recommandations. Par exemple, 11 des 17 bilans hydrologiques en souffrance au moment de notre audit ont été établis. Ces bilans

hydrologiques aident à déterminer la quantité d'eau disponible pour l'activité humaine, tout en garantissant qu'il en reste assez pour soutenir les processus naturels. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement est en train :

- de mettre à jour son cadre technique d'évaluation de l'importance des menaces pour les prises d'eau potable;
- d'examiner les règlements et les articles de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* qui s'appliquent aux puits afin de déterminer les changements à apporter, par exemple pour s'assurer que les puits abandonnés sont mis hors service de façon appropriée;
- d'évaluer la possibilité d'utiliser de nouvelles sanctions pécuniaires administratives comme mesures punitives lorsque les inspecteurs détectent des infractions.

Trois recommandations prendront plus de temps à mettre pleinement en oeuvre, particulièrement celles concernant :

- la prise en considération de la faisabilité d'exiger que les plans de protection des sources d'eau tiennent compte des menaces aux sources d'eau qui alimentent les puits privés;
- l'introduction graduelle aux autres exploitations agricoles qui produisent ou épandent des éléments nutritifs de sorte qu'elles soient également assujetties aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*;
- la mise à jour des redevances de prélèvement d'eau du Ministère afin d'améliorer le recouvrement des coûts.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Retards dans l'approbation et la mise en oeuvre des plans de protection des sources d'eau

Recommandation 1

Pour que les plans de protection des sources d'eau soient examinés, approuvés et mis en oeuvre en temps opportun, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :

- *prendre un engagement ferme à l'interne quant au moment où les plans doivent être approuvés, puis examiner la dotation actuelle des postes clés responsables de l'examen et de l'approbation des plans pour s'assurer qu'il y a suffisamment de personnel pour respecter l'engagement;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les comités de protection des sources d'eau avaient élaboré 22 plans de protection pour les 19 régions de la province, mais que seulement 3 des 22 plans avaient été approuvés. Le Ministère avait alors affirmé que son objectif était d'approuver tous les plans avant la fin de 2015. Après notre audit, il a élaboré une stratégie, a établi des délais et a prévu des ressources pour que chaque plan soit approuvé en temps opportun. En décembre 2015, les 22 plans de protection avaient été approuvés par le Ministère.

Les plans de protection des sources d'eau de sept régions n'étaient pas accompagnés des bilans hydrologiques requis pour être approuvés

- *collaborer avec les comités de protection des sources pour que les bilans hydrologiques non reçus soient achevés et présentés dès que possible;*

  État : Sera pleinement mise en oeuvre avant mars 2017.

Détails

La *Loi sur l'eau saine* stipule que des plans de protection des sources d'eau doivent être élaborés afin d'atténuer les menaces pour la qualité et la quantité de l'eau. Des menaces pour la quantité de l'eau ont été repérées dans 12 des 19 régions, qui

ont dû dresser un bilan hydrologique plus détaillé afin d'évaluer l'importance de la menace. Les bilans hydrologiques aident à déterminer la quantité d'eau disponible pour l'activité humaine, tout en veillant à ce qu'il en reste assez pour soutenir les processus naturels.

Au moment de notre audit de 2014, nous avions constaté que 7 des 12 régions tenues de dresser des bilans hydrologiques n'avaient pas présenté 17 bilans pour leurs régions.

Au moment de notre suivi, six bilans hydrologiques de trois régions n'avaient pas encore été soumis au Ministère. Le Ministère avait déjà approuvé les plans de protection des sources d'eau pour ces régions entre avril 2015 et juillet 2016. Il nous a informés qu'il avait approuvé les plans, car des bilans hydrologiques préliminaires avaient été établis pour évaluer les niveaux de stress sur la qualité de l'eau dans les bassins versants de ces régions. Des évaluations détaillées des risques pour la quantité de l'eau et des bilans hydrologiques de ces régions doivent être soumises au Ministère entre décembre 2016 et mars 2017. Le Ministère s'attend à ce que les résultats des bilans hydrologiques soient intégrés aux plans de protection des sources d'eau d'ici novembre 2018.

Incertitude du financement de la mise en oeuvre des politiques contenues dans les plans de protection des sources

- *en consultation avec les municipalités et les offices de protection de la nature, mettre au point une approche pour financer la mise en oeuvre d'un grand nombre des politiques contenues dans les plans une fois que ces derniers ont été approuvés.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Les 22 plans de protection des sources d'eau approuvés par le Ministère contiennent plus de 12 500 politiques visant à réduire ou à éliminer les menaces pour les sources d'eau potable. Les municipalités et les offices de protection de la nature sont chargés de mettre en oeuvre environ les deux tiers de ces politiques. Au moment de notre audit de 2014, le Ministère n'avait pas de stratégie de financement à long terme des municipalités et des offices de protection de la nature pour que ceux-ci puissent mettre en oeuvre de manière appropriée les plans de protection des sources d'eau approuvés.

Au printemps 2016, le Ministère a signé des accords de financement de capacité prévoyant le versement de montants allant de 43 000 $ à 1,6 million de dollars en 2016-2017 aux 19 comités de protection des sources afin d'appuyer la mise en oeuvre des plans de protection. Le financement est censé permettre aux comités de donner des conseils techniques aux municipalités sur des questions telles que l'interprétation des politiques, d'offrir une formation relative aux politiques et d'aider les groupes de travail municipaux à régler les problèmes.

Le Ministère a indiqué que les municipalités et les offices de protection de la nature devaient généralement mettre en oeuvre les politiques des plans de protection des sources d'eau dans les trois années suivant l'entrée en vigueur des plans. Pour aider les comités de protection des sources à appuyer la mise en oeuvre des politiques, le Ministère prévoit continuer d'offrir un financement jusqu'en 2017-2018.

Recommandation 2

À long terme, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, de concert avec les comités de protection des sources, doit élaborer une stratégie qui préconise la mise à jour des plans en temps opportun pour faire en sorte que l'information sur les menaces locales à l'égard des sources d'eau ainsi que les politiques visant à éliminer ou à atténuer les menaces demeurent à jour.

État : Sera pleinement mise en oeuvre avant décembre 2016.

Détails

Les municipalités et les offices de protection de la nature sont chargés de s'assurer que les plans de protection des sources restent à jour. Au moment de notre audit de 2014, le Ministère n'avait pas de stratégie à long terme pour assurer une mise à jour des plans en temps opportun.

En vertu de la *Loi sur l'eau saine*, lorsqu'un plan de protection des sources d'eau est approuvé, il faut également donner une ordonnance qui régit l'examen du plan. Depuis notre audit, le Ministère a délivré des ordonnances à tous les comités de protection des sources pour exiger de ceuxci qu'ils examinent et mettent à jour leurs plans de protection des sources d'eau avant des dates spécifiées, habituellement dans les trois années suivant l'entrée en vigueur des plans de protection.

Vingt des comités de protection des sources ont reçu une ordonnance de présentation de plans de travail au Ministère, dans lesquels sont décrites les mesures qu'ils prendront pour examiner les plans, en plus d'indiquer quelles parties des plans seront examinées et pourquoi, les délais fixés pour chaque étape de l'examen, ainsi que les consultations publiques qui seront entreprises. Les 2 premiers plans de travail doivent être présentés au Ministère avant novembre 2017, 15 autres avant novembre 2018, et les 3 derniers avant novembre 2019.

Le Ministère est en train d'élaborer un document d'orientation afin d'aider les comités de protection à préparer ces plans de travail. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Ministère s'attendait à finaliser le document d'orientation avant décembre 2016.

La stratégie du Ministère consiste à attribuer chaque plan de travail sur la base du premier arrivé, premier servi, à l'un des quatre employés chargés d'examiner ces plans. Le Ministère réévaluera cette stratégie si les examens ne sont pas effectués en temps opportun. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer si 4 employés étaient suffisants pour examiner les 15 plans de travail prévus en novembre 2018. Il n'avait pas non plus établi de délais pour l'examen des plans.

En ce qui concerne les deux comités de protection des sources qui ne sont pas tenus de présenter un plan de travail, leurs plans de protection des sources d'eau seront examinés en même temps que les plans officiels de la région, qui décrivent les politiques de planification de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire en 2018 et 2019.

Le cadre du Ministère n'indique pas toutes les menaces importantes pour les sources d'eau

Recommandation 3

Pour renforcer la protection des sources d'eau et mieux garantir que toutes les menaces importantes sont cernées et prises en compte, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit veiller à ce que les données et les hypothèses utilisées dans son cadre d'évaluation de l'importance des menaces pour les prises d'eau potable dans les différentes régions de la province sont à jour et permettent bel et bien de classer les menaces importantes comme telles.

État : Sera pleinement mise en oeuvre avant janvier 2017.

Détails

Lorsqu'ils élaborent des plans de protection des sources d'eau et les mettent à jour, les comités de protection des sources utilisent le cadre de règles techniques du Ministère afin d'évaluer l'importance des menaces pour l'eau potable.

Au moment de notre audit de 2014, les comités de protection des sources et les offices de protection de la nature nous avaient informés que le cadre du Ministère n'était pas à jour et ne leur permettait pas de classer les menaces importantes de façon appropriée. Par exemple, les menaces liées aux produits du pétrole transportés par pipeline, au transport de substances dangereuses sur des eaux de surface ou à proximité, à l'épandage du sel de voirie et à

l'entreposage de la neige ne pouvaient pas être classées comme importantes selon le cadre actuel du Ministère.

Entre octobre 2014 et mars 2016, le Ministère a tenu quatre discussions officielles avec les présidents des comités de protection des sources et avec les offices de protection de la nature afin de déterminer les modifications à apporter à son cadre. En se fondant sur ces discussions, le Ministère a établi une liste de modifications proposées qui permettront notamment aux comités de protection d'attribuer des cotes de vulnérabilité aux grands plans d'eau et de présenter une nouvelle méthode d'évaluation du risque associé à l'utilisation du sel de voirie.

Comme l'exige la *Charte des droits environnementaux*, le Ministère a publié le cadre technique à jour dans le Registre environnemental en septembre 2016, pour que le public puisse l'examiner. Une fois que le processus de consultation publique sera terminé, le Ministère s'attend à finaliser le cadre mis à jour d'ici janvier 2017.

En avril 2016, le Ministère a élaboré une procédure opérationnelle normalisée pour repérer les problèmes émergents. Selon cette procédure, le personnel du Ministère doit consigner les menaces potentielles ou émergentes repérées lors de l'examen des plans de protection des sources d'eau, des rapports annuels, des plans de travail et d'autres rapports des comités de protection des sources. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas consigné ces menaces.

Les plans de protection des sources n'abordent pas toutes les menaces éventuelles pour les prises d'eau potable dans les Grands Lacs

Recommandation 4

Pour que les plans de protection des sources d'eau prennent en compte toutes les menaces éventuelles pour les prises d'eau potable dans les Grands Lacs, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit travailler avec les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources concernés pour dresser une liste complète des conditions et des activités côtières qui représentent une menace pour les prises d'eau, évaluer les conditions et incorporer des moyens de gérer ces menaces dans les plans de protection.

État : En voie de mise en oeuvre avant novembre 2019.

Détails

Durant notre audit de 2014, les offices de protection de la nature nous ont informés que seulement 1 des 154 prises d'eau des Grands Lacs était suffisamment profonde et éloignée de la berge pour ne pas être contaminée à des concentrations qui rendraient l'eau impropre à la consommation. Les comités de protection des sources et les offices de protection de la nature ont tenu des exercices de modélisation pour huit régions où il existe des prises d'eau des Grands Lacs afin de déterminer si les prises d'eau potable peuvent être contaminées à des niveaux suffisamment élevés pour poser une menace à la santé humaine. Les exercices ont confirmé qu'un tel scénario est effectivement possible.

Au printemps 2016, le Ministère a commencé à faire enquête sur les sources d'information qui pourraient l'aider à dresser cette liste. Une de ces sources est la base de données sur les systèmes de traitement des eaux d'égout et les lieux d'élimination des déchets municipaux, privés et industriels du programme d'approbations environnementales du Ministère. Le Ministère a compilé une liste de lieux situés dans les limites côtières. En septembre 2016, il a fourni cette liste — y compris des cartes géographiques de l'endroit de ces lieux — aux comités de protection des sources, afin que ceuxci s'en servent dans la mise à jour de leurs plans de protection des sources d'eau.

Le risque que représentent les puits abandonnés pour les sources d'eau souterraines n'est pas pris en compte dans la planification de la protection des sources d'eau

Recommandation 5

Pour renforcer la protection des sources d'eau, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit examiner la possibilité d'exiger que les plans de protection des sources indiquent les menaces pour les sources d'eau qui alimentent les puits et les prises d'eau privés ainsi que les menaces que des puits abandonnés peuvent représenter pour les sources d'eaux souterraines, et prévoient des moyens d'y remédier.

État : Peu ou pas de progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation concernant les puits privés. La recommandation concernant les puits abandonnés est en voie de mise en oeuvre avant le printemps 2017.

Détails

En vertu d'un règlement d'application de la *Loi sur l'eau saine*, il n'est pas nécessaire que les plans de protection des sources d'eau tiennent compte des menaces pour les sources d'eau qui alimentent les puits et les prises d'eau privés. Durant notre audit de 2014, nous avions constaté qu'une analyse de 166 000 échantillons d'eau de puits privés effectuée par Santé publique Ontario en 2013 avait révélé que 36 % de ces échantillons étaient contaminés par des bactéries, y compris *E. coli*. L'eau de puits qui était contaminée par des bactéries serait considérée comme impropre à la consommation si les puits privés étaient assujettis aux mêmes normes que les réseaux publics d'eau potable.

Au moment de notre audit, le Ministère nous a informés qu'il met l'accent sur les grands réseaux d'eau potable tels que les réseaux municipaux qui servent plus de huit millions d'Ontariens. Par ailleurs, la Loi autorise les municipalités — pourvu qu'une résolution en ce sens soit signée par le conseil municipal — à inclure dans leurs plans de protection des sources d'eau les puits privés qui servent six résidences ou plus. Au moment de notre suivi, le Ministère avait décidé de ne pas financer les municipalités qui optent pour cette façon de faire.

Les propriétaires de puits privés sont responsables de l'entretien et de la mise hors service de leurs puits. Nous avions également noté lors de notre audit de 2014 qu'il y avait environ 730 000 puits abandonnés en Ontario, et que beaucoup d'entre eux n'avaient peut-être pas été mis hors service de manière appropriée. Ces puits abandonnés posent un risque pour les eaux souterraines, car ils offrent une voie sans obstacle vers les aquifères et contournent les processus de filtration naturelle des différentes couches terrestres.

En décembre 2014, le Ministère a commencé à examiner les règlements et les articles de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* qui se rapportent aux puits privés. Son examen législatif a permis de cerner les problèmes suivants :

- il n'est pas nécessaire d'obtenir un permis avant de mettre un puits hors service;
- les activités d'abandon ne sont pas assujetties à des exigences en matière d'assurance;
- les aspects techniques liés à l'abandon d'un puits ne sont pas clairs.

Le Ministère est à élaborer une proposition afin de corriger ces lacunes. Cette proposition inclura des recommandations concernant les modifications à apporter aux politiques et aux programmes, les délais et les besoins en ressources. Le Ministère s'attend à publier les modifications proposées dans le Registre environnemental au printemps 2017 afin de solliciter l'avis du public.

De même, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les bureaux de santé publique, le ministère de l'Environnement doit établir des mécanismes pour aviser les propriétaires de puits privés que les concentrations de bactéries et de produits chimiques dépassent, le cas échéant, les niveaux acceptables dans leur secteur.

État : En voie de mise en oeuvre avant décembre 2016.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, il n'y avait pas de mécanismes en place pour aviser les propriétaires de puits privés que les concentrations de produits chimiques dans les eaux souterraines dépassent les niveaux acceptables. Nous avions noté qu'en 2013, l'analyse d'échantillons d'eau provenant de 31 puits avait révélé que les concentrations de produits chimiques, principalement le fluorure et le nitrate, dépassaient les normes acceptables pour l'eau potable de près de 30 % en moyenne.

Durant l'été 2015, le ministère de l'Environnement et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le ministère de la Santé) ont créé un groupe consultatif composé de représentants des bureaux de santé publics locaux, des offices de protection de la nature et du Ministère pour qu'il examine les processus de notification existants. Le ministère de la Santé et Santé publique Ontario s'inspirent des conclusions du groupe consultatif pour élaborer les nouvelles directives sur les procédures de notification aux propriétaires de puits privés conformément aux normes et protocoles de Santé publique Ontario. En septembre 2016, le ministère de la Santé a distribué aux membres du groupe consultatif une version provisoire du document des directives pour fins d'examen et de rétroaction.

Le ministère de l'Environnement a également élaboré une série de fiches d'information pour les bureaux de santé publics locaux. Ces fiches contiennent des renseignements sur les contaminants qui présentent des menaces pour la qualité de l'eau des puits privés, et l'on s'attend à ce qu'elles soient finalisées avant décembre 2016.

Des municipalités admissibles sont laissées à l'écart du financement ponctuel de la mise en oeuvre des plans de protection des sources

Recommandation 6

Pour faire en sorte d'allouer équitablement tout financement futur aux municipalités pour la mise en oeuvre des plans de protection des sources afin d'atteindre les objectifs fixés, le ministère de l'Environnement doit veiller à déterminer toutes les municipalités admissibles avant de distribuer les fonds.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En 2013, le Ministère a reçu une approbation de financement ponctuel pour distribuer 13,5 millions de dollars sur trois ans aux municipalités admissibles pour les aider à mettre en oeuvre les plans de protection des sources d'eau. Dans le cadre du Fonds d'aide aux municipalités pour la protection des sources, le Ministère a versé des subventions allant de 18 000 $ à 100 000 $ aux municipalités admissibles selon une formule tenant compte du nombre de menaces indiquées dans les plans de protection des sources d'eau.

Durant notre audit de 2014, nous avions noté que le Ministère s'était engagé à verser la totalité des fonds à 189 municipalités admissibles avant que toutes les municipalités aient fini de vérifier le nombre de menaces. Les autres municipalités admissibles n'ont rien reçu, car tous les fonds avaient déjà été alloués aux 189 municipalités.

Après notre audit, le Ministère a jugé que 11 autres municipalités étaient admissibles à un financement. Il leur a alloué un montant supplémentaire de 466 000 $ en 2015-2016 et prévoit leur verser 404 000 $ de plus en 2016-2017. Le Ministère a confirmé auprès des offices de protection des sources qu'aucune autre municipalité n'était admissible à un financement. Il a également reporté la date d'expiration du programme au 31 mars 2017.

Beaucoup d'exploitations agricoles de la province n'ont pas à se conformer à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* ni à ses règlements d'application

Recommandation 7

Pour faire en sorte que les objectifs de la Loi sur la gestion des éléments nutritifs *soient atteints, le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, de concert avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, doit mettre au point une approche pour recueillir de l'information sur le nombre d'exploitations agricoles de la province qui doivent gérer les éléments nutritifs conformément à la* Loi sur la gestion des éléments nutritifs *et à ses règlements d'application.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2014, ni le ministère de l'Environnement ni le ministère de l'Agriculture n'avait de renseignements sur le nombre d'exploitations agricoles qui produisent plus de 300 unités nutritives de fumier et sont donc assujetties à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*. Nous avions noté que les deux ministères comptaient sur l'éducation et la sensibilisation pour que les propriétaires des exploitations agricoles déclarent eux-mêmes s'ils satisfont aux exigences de la Loi.

En juillet 2015, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture ont formé un groupe de travail chargé de déterminer le nombre de grandes exploitations d'élevage non déclarées en Ontario qui doivent se conformer à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*. Le groupe de travail a utilisé les données les plus récentes du recensement de 2011 de Statistique Canada pour vérifier le nombre de grandes exploitations d'élevage déjà consignées dans les registres du ministère de l'Agriculture qui ont préparé et déclaré des plans de gestion des éléments nutritifs.

L'analyse des données du recensement de 2011 par le ministère de l'Agriculture indiquait qu'il y avait 1 149 grandes exploitations d'élevage exploitées en Ontario, soit 71 de plus que les 1 078 exploitations qui avaient préparé et déclaré des plans de gestion des éléments nutritifs. Le ministère de l'Agriculture s'attendait à ce qu'il y ait des écarts, puisque les deux ensembles de données se fondaient sur des unités de mesure et des périodes différentes. Plus précisément, les données du recensement de 2011 classaient les exploitations agricoles en fonction du nombre d'animaux, tandis que le Ministère les classait en fonction des unités nutritives. Étant donné ces différences, le ministère de l'Agriculture a conclu qu'il n'y avait pas assez d'éléments de preuve justifiant une préoccupation comme quoi un nombre appréciable d'exploitations agricoles n'avaient pas déclaré ellesmêmes, et qu'il n'y avait donc pas d'autres mesures à prendre pour déterminer si les 71 exploitations agricoles satisfaisaient aux exigences de la Loi.

En outre, les exploitations agricoles qui sont tenues de respecter la Loi seront répertoriées lorsqu'elles présenteront une demande de permis de construire municipal en lien avec leurs installations de stockage du fumier ou granges. Les municipalités doivent prendre en considération les exigences de la Loi lorsque vient le temps de délivrer des permis de construire.

Recommandation 8

Le ministère de l'Environnement, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, doit inclure progressivement le reste des exploitations agricoles de l'Ontario qui produisent ou épandent des éléments nutritifs de sorte qu'elles soient également assujetties aux exigences de la Loi sur la gestion des éléments nutritifs *et de ses règlements d'application.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Certaines exigences réglementaires de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* s'appliquent uni-

quement aux grandes exploitations d'élevage qui produisent plus de 300 unités nutritives de fumier, ce qui laisse beaucoup de petites exploitations. Par exemple, la ferme qui était à l'origine de la contamination de l'eau potable de Walkerton générait seulement une soixantaine d'unités nutritives de fumier et n'aurait donc pas été assujettie à la Loi.

Durant notre audit de 2014, nous avions calculé, en nous fondant sur les données du recensement de 2011 de Statistique Canada, que les exploitations ontariennes produisaient 1,8 million d'unités nutritives chaque année. Or, des plans de gestion des éléments nutritifs étaient requis pour seulement 800 000 unités.

Par ailleurs, les exigence réglementaires de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* s'appliquent uniquement aux éleveurs de bétail, alors que de nombreuses exploitations agricoles sans bétail utilisent du fumier pour fertiliser leurs terres. Nous avions déterminé durant notre audit de 2014 que des engrais commerciaux étaient épandus sur environ 2,4 millions d'hectares de terres agricoles en Ontario, mais que seulement 250 000 hectares étaient visés par la Loi.

En réponse à notre recommandation de 2014, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture ont affirmé que si des éléments nutritifs étaient utilisés dans des secteurs à risque importants, les activités agricoles sont alors visées par la *Loi sur l'eau saine*, quelle que soit la taille de l'exploitation. Depuis le début de 2016, les deux ministères se consultent afin de déterminer si l'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* à d'autres exploitations agricoles permettrait d'améliorer la protection.

Au moment de notre suivi, les ministères n'avaient pas décidé s'ils allaient étendre ou non la portée de la Loi. Les ministères examinent divers mécanismes (dont des modifications aux exigences réglementaires) pour tenir compte des risques posés par les contaminants agricoles tels que le phosphore. Par exemple, en 2016, le Canada et les États-Unis se sont donné pour objectif de réduire de 40 % les niveaux de phosphore dans le lac Érié dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, auquel participent tous les ordres de gouvernement. Les ministères prennent en considération des moyens possibles par lesquels tenir compte des contaminants agricoles au moyen de mesures à l'appui des objectifs. En octobre 2016, le ministère de l'Environnement a publié ses mesures proposées dans le Registre environnemental pour fins d'examen public. Parmi les mesures, il y avait la collaboration avec le secteur agricole pour accroître la sensibilisation des agriculteurs à l'épandage des éléments nutritifs en temps opportun, de même que l'imposition de restrictions plus sévères quant à l'épandage des éléments nutritifs en dehors de la saison de croissance.

L'application de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* par le ministère de l'Environnement est limitée

Recommandation 9

Pour mieux garantir l'application de la Loi sur la gestion des éléments nutritifs *et des règlements connexes, le Ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique doit :*

- *fixer des objectifs d'inspection pertinents qui utilisent pleinement le personnel d'inspection et maximisent le nombre d'inspections effectuées;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que le ministère de l'Environnement pouvait viser et effectuer un plus grand nombre d'inspections. Par exemple, en 2013-2014, l'objectif du Ministère était de faire inspecter 336 exploitations agricoles par ses 17 inspecteurs, ce qui revenait à moins d'une inspection par inspecteur toutes les 2 semaines. Nous avions remarqué que plus de la moitié des inspections ne prenaient pas plus d'une journée, et qu'il fallait compter un ou deux jours dans les autres cas. Malgré cela, le Ministère n'a effectué

que 269 des 336 inspections prévues en 2013-2014 et n'a donc pas atteint son objectif.

En 2015-2016, le Ministère s'était donné pour objectif d'effectuer 388 inspections. Cet objectif se fondait sur le principe selon lequel les inspections devraient représenter environ 40 % de la charge de travail des inspecteurs. Le raisonnement était que les inspecteurs exercent d'autres fonctions, par exemple répondre aux plaintes et mener des activités de sensibilisation. Des objectifs d'inspection sont également établis au niveau régional, ce qui permet au personnel régional du Ministère d'équilibrer la charge de travail entre les régions en fonction des circonstances.

En 2015-2016, les 14 inspecteurs du Ministère ont mené 370 inspections, pour une moyenne d'environ 26 inspections chacun. Par comparaison, en 2013-2014, ses 17 inspecteurs avaient effectué environ 15 inspections chacun.

- *utiliser des critères de risque appropriés pour choisir les exploitations agricoles à soumettre à une inspection;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté que les inspections n'étaient pas effectuées en fonction du risque et que les inspecteurs choisissaient eux-mêmes les exploitations agricoles à inspecter. Étant donné le faible pourcentage d'exploitations inspectées, une sélection axée sur le risque s'impose afin de tirer le maximum des ressources ministérielles. Le Ministère pourrait faire une évaluation officielle des risques afin de cibler les exploitations agricoles les plus susceptibles de ne pas se conformer aux exigences et de causer des dommages environnementaux.

En mars 2015, le ministère de l'Environnement a obtenu des données du ministère de l'Agriculture concernant les exploitations agricoles qui ont des plans approuvés de gestion des éléments nutritifs. Ces données incluaient la taille et l'emplacement des exploitations, le nombre d'animaux, les unités nutritives produites, la superficie des terres sur lesquelles les éléments nutritifs sont épandus et la durée de stockage des éléments nutritifs. Le Ministère a utilisé ces facteurs pour établir une liste des exploitations agricoles à inspecter en 2015-2016, classées en fonction du risque posé. Il a également tenu compte d'autres facteurs de risque pour classer les exploitations agricoles, comme l'état de mise en oeuvre de leur stratégie de gestion et les risques pour les sources d'eau. Par exemple, les inspecteurs prêtaient une attention particulière aux exploitations agricoles situées dans des zones vulnérables où le stockage des éléments nutritifs faisait planer une menace importante. En 2015-2016, le Ministère a inspecté 20 des 113 exploitations agricoles considérées comme présentant un risque élevé.

- *effectuer un suivi de tous les cas de non-conformité relevés et favoriser la conformité en utilisant, au besoin, toutes les mesures punitives à sa disposition, telles que les avis d'infraction.*

État : En voie de mise en oeuvre avant le printemps 2017.

Détails

Durant notre audit de 2014, nous avions constaté qu'en dépit des résultats de ses inspections, le Ministère prenait rarement des mesures punitives, par exemple en émettant des avis d'infraction susceptibles de donner lieu à l'imposition d'une amende par un tribunal provincial. Environ la moitié des exploitations agricoles inspectées en 2012-2013 et 2013-2014 ne respectaient pas la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, et la moitié des cas de non-conformité présentaient un risque pour l'environnement et la santé humaine.

Le Ministère évalue actuellement la possibilité d'utiliser des sanctions pécuniaires administratives pour qu'il soit plus facile d'imposer des amendes pour un éventail d'infractions avec moins de ressources. Il a entamé une analyse préliminaire et engagé des consultations à l'interne, ce qui correspond à la première des cinq étapes du processus de mise en oeuvre d'un tel système. Le Ministère

devra ensuite mener des études sur les pratiques en vigueur dans d'autres administrations et tenir des consultations avec les intervenants afin d'éclairer la présentation dans laquelle il demandera au Conseil des ministres d'approuver le cadre. Son objectif est de déterminer les modifications législatives et réglementaires nécessaires avant le printemps 2017.

En 2015, le Ministère a intégré un mécanisme de suivi des cas de non-conformité à son système d'information actuel qui lui permettra d'envoyer des rappels aux inspecteurs à la date d'échéance des mesures volontaires de dépollution. Le Ministère pourra aussi produire des rapports sur l'état des cas repérés de non-conformité. Il prévoit produire ce rapport chaque année à compter de 2016-2017. Le rapport qu'il a produit à notre demande montrait que 21 % des 370 exploitations agricoles inspectées en 2015-2016 ne se conformaient pas aux exigences. Au moment de notre suivi, les problèmes de non-conformité n'avaient toujours pas été réglés dans 22 % des cas où des mesures de dépollution volontaires étaient en place. En août 2016, le Ministère avait élaboré des lignes directrices à observer par les membres de son personnel dans le suivi des cas de défaut de conformité.

Les redevances d'eau exigées par le Ministère ne permettent pas de recouvrer les coûts du programme

Recommandation 10

Pour que le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) puisse recouvrer le coût de l'administration provinciale des programmes de gestion de la quantité d'eau de la province et pour assurer la durabilité des sources d'eau dans la province, le Ministère doit :

- *imposer des droits d'un montant approprié aux utilisateurs industriels et commerciaux de sources d'eaux de surface ou souterraines en Ontario;*

  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Depuis 1961, toute personne prélevant plus de 50 000 litres d'eau par jour de sources d'eaux souterraines ou de surface en Ontario doit obtenir un permis du ministère de l'Environnement à cette fin. Cela comprend l'eau prélevée à des fins commerciales, industrielles, institutionnelles, agricoles, récréatives et de construction.

En 2009, le gouvernement a adopté un règlement en vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* qui permet au Ministère d'imposer des redevances aux utilisateurs industriels et commerciaux qui prélèvent de grandes quantités d'eau, comme les entreprises d'embouteillage d'eau et celles qui incorporent de l'eau à leurs produits. Au moment de notre audit de 2014, l'Ontario comptait 60 de ces entreprises, qui représentaient environ 1 % des plus de 6 000 détenteurs de permis et qui payaient 3,71 $ par million de litres d'eau. D'autres utilisateurs industriels et commerciaux d'eau tels que les mines, les centrales thermiques, les usines de pâtes et papiers et les aciéries, devaient obtenir des permis, mais ils n'avaient pas à payer de redevances de prélèvement. Ces entreprises représentaient 23 % des détenteurs de permis en 2014.

Le règlement exige également du Ministère qu'il examine les redevances de prélèvement tous les cinq ans à compter de 2012. L'examen effectué en 2012 révélait que le Ministère avait recouvré seulement environ 200 000 $ des 9,5 millions de dollars en coûts directement attribuables aux utilisateurs industriels et commerciaux. Au moment de notre audit de 2014, le Ministère avait commencé à élaborer des propositions à présenter au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement afin d'obtenir leur autorisation d'augmenter les redevances imposées aux entreprises qui prélèvent de grandes quantités d'eau et d'introduire graduellement de nouvelles redevances pour les autres utilisateurs industriels et commerciaux.

En juin 2016, le Ministère a proposé de commencer à imposer des redevances aux autres utilisateurs industriels et commerciaux, et à accroître graduellement les tarifs imposés à ces utilisateurs.

Il prévoyait percevoir environ 7,3 millions de dollars par an auprès de 1 700 utilisateurs. Le Ministère nous a toutefois informés qu'il devait faire plus de progrès dans la mise en oeuvre du Programme de plafonnement et d'échange et du Plan d'action contre le changement climatique avant de poursuivre les travaux visant à obtenir l'approbation finale de cette proposition.

En août 2016, la première ministre a demandé au ministre de l'Environnement d'examiner des options de tarification du prélèvement de l'eau par les centres d'embouteillage d'eau. En octobre 2016, le Ministère a proposé d'établir par règlement un moratoire sur la délivrance de permis, nouveaux ou élargis, relativement à l'embouteillage d'eau d'ici le 1er janvier 2019. Ce moratoire empêcherait le prélèvement, nouveau ou accru, de l'eau souterraine à des fins d'embouteillage. Dans sa proposition, le Ministère a énoncé qu'il se pencherait sur une gamme de mécanismes de tarification pendant que le moratoire est en vigueur.

Le Ministère n'utilise pas tous les renseignements dont il dispose au moment de la délivrance des permis de prélèvement d'eau

- *consulter les bilans hydrologiques pertinents préparés par les offices de protection de la nature dans le cadre de la prise des décisions relatives à la délivrance des permis de prélèvement d'eau.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, le Ministère doit prendre en compte tous les renseignements disponibles et pertinents tels que les bilans hydrologiques dans la prise des décisions relatives à la délivrance des permis de prélèvement d'eau. Au moment de notre audit de 2014, nous avions constaté que le personnel du Ministère n'utilisait pas les bilans hydrologiques lors de l'évaluation des demandes de permis et de l'octroi des permis.

Après notre audit, le Ministère a établi un groupe de travail chargé d'élaborer des directives sur l'intégration des bilans hydrologiques au Programme de réglementation des prélèvements d'eau. En avril 2016, le Ministère a finalisé sa procédure opérationnelle normalisée pour l'intégration des résultats des bilans hydrologiques à l'examen des demandes de permis par le personnel du Ministère. Ce document contient également des instructions concernant l'examen des permis existants dans les zones vulnérables lorsque le bilan hydrologique indique des risques importants pour la quantité d'eau. En septembre 2016, le Ministère offrait à son personnel une formation sur l'utilisation de la procédure opérationnelle normalisée, laquelle serait ensuite intégrée au processus d'examen des demandes de permis.

En outre, dans sa proposition de moratoire en octobre 2016, le Ministère a indiqué qu'il allait passer en revue les règles actuelles de prélèvement de l'eau pour déterminer si cellesci conviennent à la protection et à la conservation des ressources en eau.

Chapitre 2

Rapports de suivi des rapports spéciaux

Résumé

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous accomplissons des tâches spéciales qui nous sont confiées par le Comité permanent des comptes publics (le Comité) ou un ministre de la Couronne; il faut préciser cependant que ces tâches n'ont pas priorité sur les autres fonctions exercées par la vérificatrice générale aux termes de la Loi. Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports spéciaux et de demander aux ministères et aux organismes de la Couronne et du secteur parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, que nous incorporons à ces rapports d'audit lors de leur publication. Notre suivi de ces recommandations consiste principalement à demander des renseignements aux représentants du gouvernement, des ministères ou des entités du secteur parapublic concernés, à discuter avec eux et à examiner certains documents justificatifs. Dans quelques cas, les auditeurs internes de l'organisme ont aussi pris part à ces travaux. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré de certitude élevé que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre de façon efficace. Les mesures prises ou prévues pourront être examinées et exposées de façon plus détaillée dans le cadre de futurs audits. Les rapports d'étape produits seront pris en compte aux fins de décider de mener ou non des audits portant sur les mêmes aspects ou domaines ultérieurement.

Le présent chapitre fait le point sur les mesures prises afin de donner suite aux recommandations que nous avons formulées dans les rapports spéciaux suivants :

- **Plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario** – En raison de la nature particulière de la demande du Comité, ce rapport spécial (déposé en avril 2014) ne contient pas de recommandations; nous avons toutefois pris l'engagement de présenter une mise à jour sur le plan de modernisation, une fois effectués tous les approvisionnements connexes. Au moment de la préparation du rapport spécial, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario prévoyait que tous les approvisionnements rattachés au plan de modernisation seraient terminés d'ici mars 2015. Au 30 septembre 2016, cette échéance avait été reportée à août 2018. Nous prévoyons faire de nouveau le point à cette date, mais nous présentons entre-temps une mise à jour sur la situation observable après deux ans.

- **Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge** – Ce rapport spécial a été déposé en mars 2012. Nous avons mené un suivi cette année en réponse à une demande formulée dans le rapport sommaire déposé en 2014 par le Comité permanent des comptes publics à la suite de son examen des services d'ambulance aérienne et des services connexes d'Ornge. Dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés en vue de mettre en oeuvre 72 % des mesures que nous avions recommandées, et 42 % d'entre elles sont d'ailleurs pleinement mises en oeuvre; il reste encore à faire concernant les autres recommandations. Le rapport sommaire du Comité faisait également état de différentes préoccupations, formulées notamment dans le rapport provisoire antérieur du Comité sur Ornge. Le Comité déclarait dans le rapport sommaire qu'il voulait que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et Ornge prennent les mesures nécessaires pour donner suite sans tarder aux préoccupations qu'il avait exposées. Nous avons également faire un suivi portant sur les préoccupations du Comité, ainsi que cela est résumé à la **section 3.05** du **chapitre 3** du présent rapport.
- **L'entretien des routes en hiver** – Notre rapport spécial a été déposé en 2015. Afin d'y donner suite, le ministre des Transports a demandé que notre bureau fasse un examen de suivi du programme d'entretien routier hivernal en 2015-2016, afin de faire le point sur les progrès du ministère. Ainsi qu'on peut le voir à la **figure 1**, des progrès ont été réalisés dans l'ensemble en vue de la mise en oeuvre de 72 % des 18 mesures recommandées, et 11 de ces mesures (61 %) ont été pleinement mises en oeuvre au cours de la dernière année. Il reste encore du travail à accomplir relativement à quatre autres recommandations (22 %), tandis qu'une recommandation (6 %) ne sera pas mise en oeuvre.

Des renseignements plus précis sur les suivis de ces rapports sont présentés dans les sections qui suivent la **figure 1**.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

			État des mesures recommandées			
Section du rapport	Nombre de recommandations	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
2.01 Plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario	Ce rapport ne contenait pas de recommandations, aussi avons-nous plutôt fait le point sur le plan de modernisation					
2.02 Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge	5	18	11	2	4	1
2.03 L'entretien des routes en hiver	8	19	8	8	2	1
Total	**13**	**37**	**19**	**10**	**6**	**2**
%		**100**	**51**	**27**	**16**	**6**

Chapitre 2

Section

2.01 Plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario

Suivi du *Rapport spécial d'avril 2014*

État d'avancement du plan de modernisation en septembre 2016

La mise en oeuvre du plan de modernisation, qui devait s'étendre sur la période de six ans se terminant le 31 mars 2018, a été retardée pour de nombreuses raisons : les municipalités avaient besoin de plus de temps pour répondre aux plans d'OLG; certaines municipalités ont refusé d'approuver les nouveaux établissements de jeu ou la délocalisation des établissements existants; les processus d'approvisionnement d'OLG ont pris plus de temps que prévu; le lancement des nouvelles initiatives d'OLG a pris plus de temps que prévu; la négociation des contrats de location avec les hippodromes a connu des retards; et le gouvernement a décidé d'intégrer les courses de chevaux au plan de modernisation.

Le 23 septembre 2016, OLG a annulé la demande de propositions (DP) pour le réseau de loteries en faveur d'une approche de modernisation révisée. Selon cette approche, OLG prévoit d'accroître les revenus liés aux loteries en augmentant ses capacités en matière de technologie et d'innovation par le biais de partenariats avec le secteur privé. Le processus de sélection des exploitants du secteur privé pour les casinos de sept régions de la province était toujours en cours au 30 septembre 2016 (comme le montre la **figure 1**), et la date d'achèvement avait été repoussée à août 2018, soit près de six ans plus tard que prévu à l'origine.

Au 30 septembre 2016, OLG projetait un bénéfice net pour la province (BNP) de 11,811 milliards de dollars sur la période de six ans allant du 1er avril 2012 au 31 mars 2018, soit 3,525 milliards de moins que le BNP de 15,336 milliards projeté en 2012.

En 2012, OLG a estimé que, même sans les initiatives de modernisation — autrement dit, sans rien changer — le BNP total pour la même période de six ans s'élèverait à 10,712 milliards de dollars, soit seulement environ 1,1 milliard de moins que les projections de 2016 incluant les initiatives de modernisation. Cette différence de 1,1 milliard de dollars a été ramenée à seulement 639 millions de dollars après que la province eut engagé des coûts imprévus de 461 millions de dollars durant la même période de six ans pour appuyer l'industrie des courses de chevaux.

En septembre 2016, la réalisation intégrale des avantages de la modernisation d'OLG a été reportée à l'exercice 2021-2022. Le BNP annuel additionnel attribuable à la modernisation a également été réduit à 889 millions de dollars à compter de l'exercice 2021-2022, soit quatre ans plus tard que prévu, et à seulement 70 % du bénéfice projeté à l'origine de 1,3 milliard de dollars par an à compter de 2017-2018. Le BNP annuel additionnel de 889 millions de dollars lié à la modernisation

Figure 1 : État des activités du plan de modernisation d'OLG daté de mars 2012, en septembre 2016
Source des données : OLG

Activité et date d'achèvement prévu à l'origine	Ce qui a été fait	Ce qu'il restait à faire au 30 septembre 2016 et date d'achèvement révisée
Reconfigurer le nombre d'établissements de jeu et adapter les types d'activités de jeu disponibles dans chaque établissement **(été 2012)**	• Un modèle de gestion du jeu a été mis au point. • 29 zones de jeu (zones où un établissement de jeu peut exercer ses activités) ont été établies, puis réduites à 28 (24 de ces zones ont déjà des établissements de jeu). • Un nouveau règlement a remplacé par d'autres exigences le référendum public qu'une municipalité doit tenir avant d'accueillir un nouvel établissement de jeu. • Des réponses ont été reçues des municipalités en ce qui concerne les changements, les emplacements et les types d'établissements de jeu proposés par OLG.	• Finaliser les emplacements et redistribuer les établissements de jeu entre les zones en fonction des approbations municipales reçues (**La date d'achèvement n'a pas été révisée**, mais elle sera postérieure à novembre 2018, qui est la date d'achèvement révisée pour l'obtention des services d'exploitants du secteur privé.)
Obtenir les services d'exploitants du secteur privé pour les zones de jeu, lesquels seront responsables de toutes les activités de financement, de construction et d'exploitation de tous les établissements de jeu **(décembre 2012)**	• 25 des 28 zones de jeu ont été réorganisées en 7 regroupements pour l'appel d'offres de services par des exploitants du secteur privé. • 3 zones de jeu incluant 3 casinos existants dans des centres de villégiature ont ensuite été retirées du processus d'appel d'offres. • Des appels de présélection des soumissionnaires ont été lancés pour chacun des 7 regroupements, et les soumissionnaires présélectionnés pour 4 des 7 regroupements ont été informés en conséquence. • Des demandes de propositions pour 4 des 7 regroupements ont été envoyées aux exploitants du secteur privé admissibles. • Niagara a été ajouté comme 8e regroupement couvrant 2 zones de jeu. • Un contrat a été signé avec l'exploitant du secteur privé sélectionné pour le regroupement de l'Est.	• Aviser les soumissionnaires présélectionnés admissibles à participer au processus de demande de propositions pour 3 des 7 regroupements originaux • Solliciter et évaluer les demandes de présélection des soumissionnaires pour le regroupement de Niagara • Envoyer des demandes de propositions aux exploitants du secteur privé admissibles pour 4 regroupements (Ottawa, Ouest de la RGT, Centre et Niagara) • Attribuer des contrats aux exploitants du secteur privé pour les 7 autres regroupements et transférer l'exploitation quotidienne des établissements de jeu existants • Ouverture d'établissements de jeu nouveaux ou délocalisés par les exploitants • Déterminer la stratégie pour Caesars Windsor (**novembre 2018** pour l'attribution des zones de jeu à des exploitants du secteur privé)
Mettre en oeuvre une nouvelle formule uniforme de calcul des redevances aux municipalités qui accueillent des établissements de jeu **(fin 2014)**	• De nouvelles redevances d'accueil ont été annoncées en mai 2013. • Les 22 municipalités hôtes ont signé de nouvelles conventions de redevances d'accueil avec OLG.	• Terminé

Activité et date d'achèvement prévu à l'origine	Ce qui a été fait	Ce qu'il restait à faire au 30 septembre 2016 et date d'achèvement révisée
Confier l'exploitation du réseau de loteries à un exploitant du secteur privé **(décembre 2012)**	• Un appel de présélection a été lancé. • Les demandes de présélection des soumissionnaires ont été évaluées. • Des demandes de propositions ont été envoyées aux exploitants admissibles du secteur privé.	• Le 23 septembre 2016, OLG a annulé la demande de propositions (DP) actuelle pour les loteries en faveur d'une approche révisée de modernisation. (**aucune date d'achèvement révisée**pour la nouvelle approche de modernisation des loteries)
Permettre aux grands détaillants multicaisses de vendre des billets de loterie **(fin 2015)**	• Aucune mesure importante n'a été prise.	• Finaliser deux solutions technologiques multicaisses avec deux grandes chaînes d'épiceries partenaires (OLG fournira des documents à l'appui) • Finaliser les contrats avec les fournisseurs de solutions technologiques; concevoir, créer, mettre en oeuvre et déployer deux solutions pour les deux chaînes d'épiceries partenaires (**septembre 2018** pour les deux chaînes d'épiceries partenaires)
Mettre fin au programme des machines à sous dans les hippodromes **(31 mars 2013)**	• La fin du financement du programme a été annoncée dans le budget de mars 2012. • Le financement du programme a pris fin le 31 mars 2013. • En mai 2013, la première ministre a annoncé que les courses de chevaux seraient intégrées au plan de modernisation et qu'OLG trouverait de nouvelles sources de revenus pour l'industrie. • Un plan de transition de 400 millions de dollars sur 5 ans a été annoncé en octobre 2013. Ce montant a été porté à 500 millions de dollars en mars 2014. • En janvier 2015, le ministre des Finances a donné pour instruction à OLG de créer un nouveau secteur d'activité axé sur les activités d'intégration des courses de chevaux. • En avril 2016, OLG a créé un nouveau secteur d'activité axé sur les activités d'intégration des courses de chevaux. • Dans son budget de février 2016, le gouvernement de l'Ontario a annoncé que le programme de financement des courses de chevaux serait prolongé de deux ans et qu'il viendrait donc à expiration en mars 2021 plutôt qu'en mars 2019.	• Intégrer les courses de chevaux au plan de modernisation • Prolonger les ententes de financement des hippodromes de deux ans, de sorte qu'elles viendront à expiration le 31 mars 2021 plutôt que le 31 mars 2019 • Finaliser une entente de financement commercial à long terme pour l'industrie des courses de chevaux (**en cours sans date d'achèvement déterminée**)

Activité et date d'achèvement prévu à l'origine	Ce qui a été fait	Ce qu'il restait à faire au 30 septembre 2016 et date d'achèvement révisée
Optimiser les établissements de jeu en allant au-delà des salles de machines à sous dans les hippodromes (avril 2012 : fermeture de 3 salles de machines à sous dans des hippodromes) (hiver 2013 : ouverture de 2 nouveaux établissements de jeu temporaires) (fin 2015 : ouverture de 10 nouveaux établissements de jeu permanents) (fin 2016 : ouverture de 2 nouveaux établissements de jeu permanents)	• Trois salles de machines à sous dans les hippodromes ont fermé leurs portes en avril 2012. • Les municipalités ont été informées des délocalisations ou des nouveaux casinos proposés et les ont approuvés ou rejetés.	• Obtenir les services d'exploitants du secteur privé pour les zones de jeu • Les exploitants du secteur privé choisiront de nouveaux emplacements pour les établissements de jeu dans les municipalités qui ont approuvé la délocalisation d'établissements de jeu existants ou l'aménagement de nouveaux casinos • Obtenir les approbations requises d'OLG, de la CAJO, des municipalités et du ministre des Finances pour la délocalisation des établissements de jeu existants ou l'aménagement des nouveaux casinos • Implanter tous les établissements de jeu temporaires ou permanents (**la date d'achèvement n'a pas été révisée**, mais elle sera postérieure à novembre 2018, qui est la date d'achèvement révisée pour l'obtention des services d'exploitants du secteur privé)
Offrir des jeux en ligne **(fin 2011)**	• Une demande de propositions a été lancée. • Un contrat de 5 ans a été signé avec un exploitant du secteur privé pour la gestion des activités quotidiennes de jeu en ligne. • Les jeux en ligne a été lancés publiquement en janvier 2015.	• Terminé
Revitaliser le jeu de bienfaisance en convertissant les salles de bingo participantes en centres de bingo électronique **(décembre 2013)**	• Un contrat de 8 ans a été signé avec un fournisseur du secteur privé afin d'accélérer le développement et l'installation de produits de bingo électronique et autres. • 32 des 42 salles de bingo participantes ont été converties en centres de bingo électronique, et l'une d'elles a fermé ses portes par la suite.	• La conversion d'autres salles de bingo en centres de bingo électronique a été suspendue en attendant l'issue des discussions avec l'industrie. (**Aucune date d'achèvement n'a été fixée**)
Améliorer les programmes de jeu responsable (**fin 2014** : terminer l'accréditation de tous les établissements de jeu) (aucune date précise n'a été fixée pour l'intégration des ressources et outils existants aux nouveaux jeux offerts)	• Les 24 établissements de jeu ont reçu l'accréditation du Conseil du jeu responsable, un organisme sans but lucratif indépendant. • Les jeux en ligne ont reçu l'accréditation Jeu responsable.	• Une nouvelle initiative a été ajoutée : appliquer l'expertise d'OLG en jeu responsable dans l'industrie des courses de chevaux (**décembre 2016** pour la prestation des conseils par OLG; aucune date de mise en oeuvre n'a été fixée)

comprend un montant projeté de 209 millions de dollars devant découler de la modernisation des loteries. Cependant, le 23 septembre 2016, l'approche initiale de modernisation des loteries a été annulée, mettant la projection de 209 millions de dollars en question jusqu'à ce que la nouvelle approche soit finalisée. En 2015-2016, OLG n'avait réalisé qu'environ 300 millions de dollars (34 %) sur l'augmentation projetée du BNP de 889 millions de dollars. Les 589 millions de dollars restants étaient censés se matérialiser au cours des six prochaines années. Comme toute autre projection financière à long terme, ces estimations se fondent sur un certain nombre d'hypothèses qui évolueront probablement au fil du temps.

Contexte

La modernisation d'OLG de 2012

En juillet 2010, le Conseil des ministres de l'Ontario a donné pour directive à OLG de travailler avec le ministère des Finances (le Ministère) afin d'accroître les revenus provinciaux nets en modernisant le jeu commercial et le jeu de bienfaisance. OLG devait notamment : élargir les jeux de bienfaisance de façon à permettre aux salles de bingo d'offrir des jeux électroniques; concevoir des jeux en ligne (y compris un processus permettant aux fournisseurs du secteur privé d'offrir des jeux en ligne, avec une surveillance adéquate); et procéder à une revue opérationnelle stratégique des établissements de jeu traditionnels ainsi qu'à un examen du réseau de distribution des loteries, puis présenter un rapport au Conseil des ministres avant la fin de 2011.

En février 2012, le Ministère a soumis un plan de modernisation d'OLG au Conseil des ministres. Il a été autorisé à travailler avec OLG afin d'accroître le bénéfice net pour la province en optimisant et en élargissant les activités de jeu traditionnelles et le réseau de distribution des loteries.

Pour les activités de jeu traditionnelles, les changements approuvés incluaient ce qui suit :

- fermer les salles de machines à sous de trois hippodromes et délocaliser six salles de machines à sous dans des hippodromes et un casino OLG;
- aménager cinq nouveaux établissements de jeu dans des collectivités insuffisamment desservies;
- résilier toutes les ententes avec les exploitants d'hippodromes;
- impartir les activités quotidiennes des établissements de jeu OLG en régime de concurrence à des exploitants du secteur privé et leur demander de financer le développement des nouvelles immobilisations et d'acheter les actifs de jeu existants d'OLG.

Pour le réseau de distribution des loteries, les changements approuvés incluaient ce qui suit :

- sélectionner un ou plusieurs exploitants du secteur privé en régime de concurrence pour qu'ils achètent les terminaux de loterie existants et distribuent les nouveaux terminaux à des détaillants;
- accroître le nombre de réseaux de distribution en introduisant les ventes multicaisses dans les grands commerces de détail.

Pour le jeu socialement responsable, les changements approuvés incluaient ce qui suit :

- continuer d'interdire les terminaux de loterie vidéo (machines à sous) dans les établissements commerciaux tels que les restaurants et les bars;
- demander à OLG d'intégrer les normes en matière de jeu responsable de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO) à ses contrats avec les exploitants du secteur privé.

Le plan de modernisation prévoyait les avantages suivants en matière de gains pécuniaires, d'investissements en immobilisations et d'emplois pour l'industrie du jeu de l'Ontario, lesquels devaient se matérialiser avant le 31 mars 2018 :

- un bénéfice cumulatif net additionnel de 4,6 milliards de dollars pour la province devant découler des initiatives de modernisation (entre le 1er avril 2012 et le 31 mars 2018);
- un bénéfice annuel net additionnel de 1,3 milliard de dollars pour la province, qui devait commencer le 1er avril 2017 et se maintenir par la suite;
- de nouveaux investissements en immobilisations du secteur privé totalisant environ 3 milliards de dollars en Ontario;
- environ 2 300 nouveaux emplois nets dans l'industrie du jeu;
- 4 000 nouveaux emplois nets dans les secteurs de l'accueil, du spectacle et du commerce de détail.

Rapport spécial de 2014

En avril 2013, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative a adopté une motion en sept points, énoncée à la **figure 2**, demandant au vérificateur général alors en poste d'examiner différents aspects du plan de modernisation de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG), y compris l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes.

Dans notre Rapport spécial d'avril 2014, nous faisions les constatations générales suivantes :

- Le plan de modernisation avait un délai excessivement ambitieux. Il incluait un nombre important de changements et d'initiatives qui devaient être menés à bien en l'espace de 18 mois afin de réaliser le bénéfice net projeté.
- Le plan de modernisation dépendait de l'approbation, par les municipalités concernées, de l'aménagement de casinos sur leur territoire, particulièrement dans la région du grand Toronto (RGT), et supposait qu'OLG obtiendrait les approbations nécessaires. Cependant, OLG devait tenir d'autres consultations avec les municipalités afin d'évaluer les considérations pratiques à prendre en compte pour que celles-ci approuvent ses plans.
- Les projections financières du plan de modernisation étaient trop optimistes. OLG avait déjà réduit de 48 % son estimation

Figure 2 : Extrait de la motion du Comité des comptes publics
Source des données : Comité permanent des comptes publics

Motion [*traduction*]
Si la province ou OLG a mené un processus de consultation assez vaste pour vérifier si de nouveaux casinos sont les bienvenus dans différentes collectivités de l'Ontario.
Si OLG a employé ou emploie un processus clair, uniforme et transparent pour les appels d'offres, la passation de marchés et les travaux de planification liés aux casinos nouveaux ou proposés, aux établissements de jeu, aux salles de bingo, aux jeux en ligne et au réseau de loteries partout en Ontario.
Si les formules de paiement des villes qui accueillent des casinos ou d'autres établissements de jeu sont claires, uniformes et transparentes dans toute la province et si des arrangements spéciaux, secrets ou ponctuels sont négociés avec différentes municipalités pour différentes raisons.
Si des projections des revenus provinciaux ou locaux et des évaluations de l'impact économique local des nouveaux casinos et autres établissements de jeu ont été effectuées et si elles sont claires, équitables et transparentes.
Si la province ou OLG a dûment tenu compte des impacts communautaires sur la santé mentale ou des questions de dépendance au jeu liées à la mise en oeuvre du nouveau plan de « modernisation ».
Si l'impact de l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes sur l'industrie ontarienne des courses de chevaux a été mesuré et si certaines collectivités ont été touchées de façon disproportionnée par rapport à d'autres et si la décision du gouvernement libéral de mettre fin au programme sera compensée par des modifications au nouveau plan de modernisation.
Si la province ou OLG a dûment consulté différentes industries, entreprises et municipalités touchées par l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes, et si la province ou OLG a évalué l'impact économique sur les industries, entreprises et municipalités en question et pris les résultats de cette évaluation en compte dans sa ou ses décisions.

des revenus sur six ans, qui était passée de 4,6 milliards de dollars en mars 2012 à 2,4 milliards de dollars en mars 2014.

- Les processus d'approvisionnement suivis au moment de la publication de notre rapport étaient justes, ouverts et transparents.
- Les projections du plan de modernisation relatives aux emplois et aux investissements en immobilisations du secteur privé étaient exagérées. En mars 2014, le plan de modernisation était censé créer beaucoup moins d'emplois et entraîner des investissements en immobilisations du secteur privé beaucoup moins élevés que prévu.
- L'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes était envisagée dans le plan de modernisation, mais a pris l'industrie des courses de chevaux par surprise. Nous avons appris que le gouvernement disposait de données suffisantes pour savoir que, si le programme n'était pas financé, il pourrait ramener le nombre d'hippodromes de 17 à seulement 6.
- Certains intervenants avaient été disproportionnellement affectés par l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes. Trois municipalités ont perdu les salles de machines à sous OLG dans leurs hippodromes.
- Les droits d'hébergement municipaux révisés étaient uniformes d'une municipalité à l'autre, et il n'y avait pas d'ententes isolées secrètes (des droits distincts étaient en place pour les groupes des Premières Nations). Nous avons conclu que les droits d'hébergement municipaux établis étaient clairs et uniformes, et qu'aucune municipalité n'était favorisée aux dépens d'une autre.
- La province et OLG avaient pris des mesures pour prévenir et atténuer les problèmes de jeu compulsif avant la modernisation, et elles continuaient de le faire au moment de la publication de notre Rapport spécial. Le plan de modernisation d'OLG incluait des engagements à continuer de promouvoir les initiatives de jeu responsable.

Dans notre Rapport spécial d'avril 2014, nous nous étions engagés à publier une mise à jour dès que tous les achats associés au plan de modernisation seraient terminés. Au moment de la publication du Rapport spécial, OLG était censée terminer tous les achats liés à la modernisation avant mars 2015. Au 30 septembre 2016, le délai d'approvisionnement avait été repoussé à août 2018, et nous prévoyons de publier une autre mise à jour à ce moment-là. Entre-temps, nous présentons une mise à jour du Rapport spécial après deux ans.

Détails de la mise à jour

Consultations avec les municipalités au sujet des casinos

Un objectif clé du plan de modernisation était de rendre l'industrie du jeu plus « axée sur la clientèle », c'est-à-dire de rendre les établissements de jeu plus accessibles en les aménageant dans des zones urbaines plus peuplées. Cet objectif est devenu le principal facteur pris en compte pour déterminer l'emplacement des nouveaux casinos. Dans son plan de modernisation de 2012, OLG proposait d'aménager cinq nouveaux établissements et de déménager six salles de machines à sous dans des hippodromes et un casino, surtout situés en banlieue, dans des zones urbaines plus densément peuplées. Plus de 20 % du 1,3 milliard de dollars en nouveaux bénéfices nets pour la province qu'OLG projetait dans le plan de modernisation dépendaient de la réalisation de ces plans d'aménagement ou de délocalisation des établissements de jeu. L'emplacement des établissements de jeu devait d'abord être approuvé par les conseils municipaux, mais, lors de notre audit de 2014, nous avons constaté que ni OLG ni les ministères concernés n'avaient contacté ou consulté les municipalités à

ce sujet. Les communications antérieures avec les municipalités se limitaient à des discussions informelles entre des cadres d'OLG et certains dirigeants municipaux.

Après la diffusion publique du plan de modernisation en mars 2012, OLG a avisé les municipalités que de nouveaux établissements de jeu pourraient être aménagés sur leur territoire. En juin 2012, OLG a invité toutes les municipalités touchées à assister à des séances d'information régionales sur le plan de modernisation, les zones de jeu de la région et le rôle des municipalités dans l'aménagement des nouveaux établissements de jeu. Sur demande, des représentants d'OLG ont également comparu devant des conseils municipaux et ont participé à des séances d'information publiques organisées par les municipalités afin d'y présenter des renseignements détaillés, dont les répercussions économiques prévues ainsi que les étapes et les délais du processus d'approvisionnement. Depuis 2012, OLG assiste à des réunions annuelles avec toutes les municipalités hôtes et avec celles qui pourraient le devenir.

Au moment de notre audit de 2014, la plupart des grandes municipalités, y compris celles de la région du grand Toronto, Ottawa, Hamilton, Kitchener et Waterloo, avaient rejeté les propositions d'OLG relatives à l'aménagement de casinos dans des zones urbaines plus peuplées. Ce refus a considérablement réduit les revenus projetés dans le plan de modernisation.

En juillet 2015, le conseil municipal de Toronto a adopté une résolution selon laquelle il appuierait l'expansion des installations de jeu à l'hippodrome Woodbine seulement si OLG et l'exploitant du secteur privé (qui n'a pas encore été sélectionné) satisfaisaient à certaines conditions touchant la planification, les aspects économiques et sociaux, la santé et le travail. L'OLG devait intégrer les conditions de la Ville au processus d'approvisionnement en cours pour le regroupement de zones de jeu de la RGT. L'exploitant du secteur privé pour ce regroupement est censé être sélectionné avant novembre 2017. Le directeur municipal présentera alors au conseil un rapport indiquant dans quelle mesure l'exploitant a rempli ou s'est engagé à remplir les conditions de la Ville, et le conseil municipal déterminera s'il y a lieu de confirmer ou de retirer son soutien conditionnel de l'expansion des installations de jeu de l'hippodrome Woodbine.

En s'appuyant sur ce soutien municipal conditionnel, OLG a conclu des contrats de location à long terme avec Woodbine Entertainment Group (WEG) pour l'hippodrome Woodbine pour que l'exploitant du secteur privé sélectionné puisse aménager un nombre prédéterminé d'acres appartenant à WEG à des fins de jeu et autres. Maintenant que l'expansion de l'hippodrome Woodbine a reçu l'approbation conditionnelle du conseil municipal, OLG s'attend à recevoir des offres beaucoup plus intéressantes des grands exploitants de casinos du secteur privé pour le regroupement de zones de jeu de la RGT. OLG s'attendait initialement à ce qu'un nouveau casino dans la RGT rapporte un BNP de 348 millions de dollars d'ici 2018. L'expansion de l'hippodrome Woodbine devrait avoir un impact beaucoup plus faible sur le BNP. Les projections du BNP lié à l'expansion de l'hippodrome Woodbine sont présentées à la **figure 6**.

Processus d'appel d'offres, de négociation de contrats et de planification

OLG suit encore le processus d'approvisionnement en trois étapes que son conseil d'administration a approuvé en avril 2012 :

- **Étape 1** : Diffuser des demandes d'information publiques pour permettre à OLG de recueillir des données auprès des exploitants du secteur privé concernant les moyens d'améliorer les loteries et les jeux avec leur participation, ainsi que les risques potentiels liés au projet et à l'approvisionnement.
- **Étape 2** : Lancer des appels de présélection publics pour permettre à OLG de déterminer les capacités des répondants potentiels ainsi que leur conformité à ses exigences.
- **Étape 3** : Envoyer des demandes de propositions (DP) aux exploitants présélectionnés du secteur privé pour qu'ils puissent présenter des offres officielles relatives à l'exploitation

d'aspects particuliers des jeux et des loteries. OLG doit évaluer les offres par rapport à un certain nombre de critères.

Les délais d'OLG pour l'approvisionnement et le lancement des initiatives de modernisation sont examinés dans les sous-sections qui suivent.

Délais pour l'approvisionnement et le lancement des initiatives de modernisation

Établissements de jeu traditionnels

En 2012, OLG prévoyait de sélectionner des exploitants du secteur privé pour les 29 zones de jeu définies dans le plan de modernisation, et d'assurer le placement stratégique d'un établissement de jeu existant ou nouveau par zone afin de maximiser les revenus de jeu. La même année, les zones de jeu ont été réorganisées en sept regroupements (un huitième regroupement, Niagara Falls, a été ajouté en avril 2016). La transition à des exploitants du secteur privé, ce qui englobe la diffusion d'une demande d'information et l'analyse des résultats, le lancement des appels de présélection, l'envoi des DP et l'attribution des contrats, était censée se terminer avant juillet 2013. En mars 2014, OLG a repoussé la date d'achèvement projetée à juin 2015. Au 30 septembre 2016, OLG avait repoussé le délai d'approvisionnement des établissements de jeu traditionnels de quatre ans, soit de juin 2015 à juin 2019. Le délai d'approvisionnement a été repoussé à juin 2019 pour le regroupement de Niagara Falls et à août 2018 pour les sept autres regroupements.

Au 30 septembre 2016, OLG avait conclu une entente avec un exploitant du secteur privé pour seulement un des huit regroupements de zones de jeu. Comme le montre la **figure 3**, des DP avaient été envoyées aux exploitants présélectionnés du secteur privé pour trois autres regroupements, soit ceux du Nord (novembre 2015), du Sud-Ouest (novembre 2015) et de la RGT (février 2016). En ce qui concerne les quatre autres regroupements, les DP seront envoyées en octobre 2016 pour ceux de l'Ouest de la RGT et d'Ottawa, en mars 2017 pour celui du Centre et en avril 2017 pour celui de Niagara.

Approvisionnement pour le regroupement de l'Est

En septembre 2015, OLG a sélectionné l'Ontario Gaming East Limited Partnership (OGELP) comme exploitant du secteur privé pour le regroupement de l'Est. En janvier 2016, OLG et l'OGELP ont conclu une entente d'exploitation de casinos et de prestation de services de 20 ans selon laquelle l'OGELP reçoit des frais de service annuels fixes et peut toucher des frais plus élevés s'il dépasse des seuils prédéterminés de revenu. Notre examen et les rapports du surveillant de l'équité d'OLG indiquent que

Figure 3 : Regroupements de zones de jeu d'OLG – délais d'approvisionnement au 30 septembre 2016
Source des données : OLG

	Demandes de présélection		Demandes de propositions		Entente contractuelle
	Diffusion	**Clôture**	**Diffusion**	**Sélection**	
Est	**30 nov. 12**	**7 mars 13**	**25 avr. 14**	**8 sept. 15**	**11 janv. 16**
Nord	**30 nov. 12**	**14 mars 13**	**23 nov. 15**	déc. 2016	juillet 2017
Sud-Ouest	**30 mai 13**	**8 août 13**	**23 nov. 15**	déc. 2016	juillet 2017
RGT	**12 déc. 13**	**10 sept. 15**	**11 févr. 16**	sept. 2017	janv. 2018
Ottawa	**2 juin 16**	**4 août 16**	nov. 2016	mai 2017	nov. 2017
Ouest de la RGT	**12 déc. 13**	**13 mars 14**	oct. 2016	oct. 2017	févr. 2018
Centre	**12 déc. 13**	**13 mars 14**	janv. 2017	févr. 2018	sept. 2018
Niagara	oct. 2016	janv. 2017	mars 2017	nov. 2018	juin 2019

Note : Les dates des événements antérieurs à septembre 2016 sont en gras.

le processus d'approvisionnement du regroupement de l'Est était conforme aux critères approuvés.

Le 26 janvier 2016, le conseil municipal de Belleville a approuvé les plans d'aménagement de l'OGELP. La construction du nouveau casino de Belleville a commencé en avril 2016 et devrait prendre fin en décembre 2016.

Ajout du regroupement de Niagara au plan de modernisation en avril 2016

Le 1er avril 2016, OLG a annoncé qu'elle comptait ajouter les deux casinos de Niagara, Fallsview Casino Resort et Casino Niagara, au processus d'approvisionnement de son plan de modernisation. OLG avait décidé qu'aucun nouvel exploitant du secteur privé ne serait pressenti pour trois casinos dans des complexes de villégiature dans les régions de Windsor et de Niagara Falls, car l'annulation d'ententes à long terme avec les exploitants actuels du secteur privé serait coûteuse.

Au début de 2016, l'analyse coûts-avantages interne, par OLG, de l'entente concernant le casino de Niagara Falls a indiqué que la résiliation de cette entente ferait augmenter les bénéfices d'OLG sur la durée prévue de 20 ans d'un nouveau contrat de services. Le 30 mars 2016, OLG a exercé son option de ne pas prolonger la durée de l'entente pour les deux casinos de Niagara Falls, qui vient à expiration le 10 juin 2019. Aux termes de l'entente en vigueur, des frais de non-renouvellement d'environ 170 millions de dollars doivent être versés à l'ancien exploitant du secteur privé, la Falls Management Company. La DP pour le regroupement de Niagara doit être lancée en mars 2017. Les frais de non-renouvellement ne pourront pas être recouvrés auprès de la Falls Management Company, quelles que soient les circonstances. La décision d'intégrer ou non le casino dans un complexe de villégiature de Windsor au plan de modernisation sera prise à une date ultérieure.

Centres de bingo électronique

En mars 2012, OLG prévoyait de transformer des salles de bingo en centres de bingo électronique qui permettraient aux clients de jouer au bingo, d'acheter des billets à fenêtres et de participer à des tombolas, à des jeux de loterie et à d'autres jeux, électroniquement et sur papier. Aux termes des ententes qu'OLG a signées avec les salles de bingo participantes, l'exploitant de la salle devait être responsable du coût des activités sur les lieux, y compris la dotation, les améliorations immobilières, l'ameublement et les services publics, et exercer ses activités conformément aux politiques et procédures d'OLG. Pour sa part, OLG assurerait la surveillance des produits et des activités de jeu. Les revenus nets devaient être partagés comme suit : 25 % à OLG, qui prévoyait de fonctionner au seuil de rentabilité; 25 % aux organismes de bienfaisance détenant le permis d'exploitation de la salle de bingo; 3 % à la municipalité hôte qui a délivré le permis; et 47 % à l'exploitant du centre de bingo électronique.

Les salles de bingo et les organismes de bienfaisance titulaires des permis délivrés par les municipalités pouvaient choisir de participer ou non. En mars 2014, 42 exploitants avaient exprimé leur désir de convertir leurs salles en centres de bingo électronique. Cependant, OLG avait approuvé un financement uniquement pour la conversion de 37 salles précises, dont 32 avaient des exploitants qui s'étaient engagés à les convertir. En octobre 2015, OLG avait converti les 32 salles en centres de bingo électronique, mais seulement 31 centres étaient encore en activité, car l'un d'eux a fermé ses portes en août 2015. OLG a mis d'autres conversions en attente vers la fin de 2015 après avoir perdu 37 millions de dollars en 2014-2015, surtout parce que les revenus des centres de bingo électronique étaient plus faibles et les paiements aux gagnants, plus élevés que prévu. En septembre 2016, OLG et d'autres intervenants participaient à des discussions susceptibles de réduire les pertes financières d'OLG. La conversion d'autres centres de jeux de bienfaisance a été suspendue en attendant les résultats des discussions avec l'industrie.

Jeux en ligne

Le site de jeux en ligne d'OLG, PlayOLG, a été lancé le 8 janvier 2015. PlayOLG permet aux joueurs de l'Ontario d'acheter des billets de loterie et de participer à des jeux de casino populaires, comme les machines à sous, le blackjack et la roulette, en ligne. En 2015-2016, les jeux en ligne d'OLG ont généré des bénéfices de 15 millions de dollars. OLG prévoit également de lancer une application de casino mobile d'ici mars 2017. En septembre 2016, la CAJO testait les jeux de casino mobiles en vue de leur certification. OLG a dit qu'elle s'attendait à ce que l'application de casino mobile soit certifiée par la CAJO et approuvée par le ministère des Finances au début de 2017.

Réseau de loteries

En mars 2012, OLG prévoyait de sélectionner un fournisseur de services du secteur privé pour son réseau de loteries en décembre 2012 et de lui transférer ses activités en juillet 2013. Le modèle de gestion de loterie, où les fournisseurs de services du secteur privé exploitent le réseau de loteries, tandis que le gouvernement conserve les responsabilités en matière de conduite et de gestion, a ajouté à la complexité de la transaction et a entraîné des retards. Ce modèle n'a été mis en oeuvre nulle part ailleurs en Amérique du Nord. En septembre 2014, une DP pour le réseau de loteries a été envoyée aux exploitants présélectionnés du secteur privé qui avaient déjà exploité des loteries dans d'autres pays.

Dans leurs réponses à la DP, les exploitants présélectionnés du secteur privé ont indiqué à OLG qu'ils ne pouvaient pas garantir le niveau de croissance requis dans la DP. Le 23 septembre 2016, OLG a annulé le processus de DP pour le réseau de loteries en faveur d'une approche révisée de modernisation. Selon cette approche, OLG continuerait d'exploiter les loteries, tandis que des partenaires du secteur privé fourniraient des innovations technologiques permettant d'accroître les revenus provinciaux. Au 30 septembre 2016, OLG croyait que, malgré l'annulation du processus de DP, il restait un potentiel inexploité de revenus sur le marché et que la nouvelle approche de modernisation des loteries ferait augmenter les revenus pour la province.

Recours à un surveillant de l'équité et à un conseiller en équité

Lorsque le Conseil des ministres a accordé son approbation en février 2012, il a donné pour directive à OLG d'engager un surveillant de l'équité du processus de sélection d'exploitants du secteur privé pour les établissements de jeu traditionnels et le réseau de loteries. En juillet 2013, OLG a lancé une demande de services pour un surveillant de l'équité du processus d'approvisionnement lié à la modernisation. Un contrat de trois ans a été conclu en décembre 2013, la rémunération du surveillant ne devant pas dépasser 1 million de dollars sur trois ans. Le contrat du surveillant de l'équité actuel d'OLG vient à expiration le 5 décembre 2016. Au 30 septembre 2016, OLG était à finaliser un nouveau contrat avec le surveillant de l'équité actuel pour un mandat de deux ans et demi, sans option de renouvellement.

À la demande du président de son conseil d'administration, OLG a également engagé un conseiller en équité en mai 2012. Le conseiller, qui relève directement du conseil d'administration d'OLG, devait surveiller la mise en oeuvre du plan de modernisation afin d'en assurer l'équité et la transparence et de régler les conflits d'intérêts. Le 10 octobre 2014, le conseiller en équité d'OLG a présenté une lettre indiquant que, selon l'information examinée :

- il n'y avait aucun conflit d'intérêts d'importance affectant la modernisation;
- les procédures mises en place par OLG pour repérer les conflits d'intérêts avaient atteint leur but.

Droits d'hébergement des établissements de jeu

L'entente de contribution municipale (ECM) qu'OLG a signée avec chacune des 23 municipalités hôtes demeure claire, cohérente et transparente. Le 25 janvier 2016, Belleville est devenue la dernière municipalité hôte à approuver l'ECM. Toutes les municipalités hôtes reçoivent une rémunération fondée sur la même formule :

- 5,25 % de la première tranche de 65 millions de dollars en revenus provenant des machines à sous;
- 3,0 % de la tranche suivante de 135 millions de dollars en revenus provenant des machines à sous;
- 2,5 % de la tranche suivante de 300 millions de dollars en revenus provenant des machines à sous;
- 0,5 % des revenus provenant des machines à sous qui dépassent 500 millions de dollars;
- 4,0 % des revenus provenant des jeux de table.

Les collectivités des Premières Nations ont conclu des ententes distinctes que le plan de modernisation n'a pas modifiées. En septembre 2016, OLG a négocié une nouvelle entente hôte avec la Première Nation des Mississaugas de Scugog Island qui est conforme à l'ECM standard en place dans les autres municipalités hôtes.

Revenus projetés et évaluations de l'impact économique du plan de modernisation

Projection : 4,624 milliards de dollars en bénéfice cumulatif net pour la province sur six ans

En mars 2012, OLG a déclaré publiquement que le plan de modernisation générerait 4,624 milliards de dollars de plus en bénéfice net pour la province (BNP) sur une période de transformation de six ans s'étendant du 1er avril 2012 au 31 mars 2018. Comme le montre la **figure 4**, ce montant de 4,624 milliards de dollars s'ajoutait au BNP d'environ 10,712 milliards de dollars qu'OLG prévoyait de réaliser de toute façon, sans plan de modernisation. OLG s'attendait à dégager des bénéfices d'environ 3 milliards de dollars par an à compter de l'exercice 2017-2018 (pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, cela correspondrait à 1,7 milliard de dollars par an déjà générés hors de la modernisation plus 1,3 milliard de dollars attribuables à la modernisation).

Comme le montre la **figure 4**, le BNP additionnel censé découler de la modernisation sur la période de six ans pourrait être surestimé, car le BNP total pour la période s'élève à seulement 1,1 milliard de dollars de plus que le BNP prévu pour la période sans modernisation en mars 2012. La différence est attribuable aux projections réduites d'OLG pour le BNP de base sans modernisation de 408 millions de dollars. En septembre 2016, la réalisation intégrale des avantages de la modernisation d'OLG a été reportée à l'exercice 2021-2022.

Par ailleurs, après prise en compte des 461 millions de dollars de financement imprévu de transition et de soutien à l'industrie des courses de chevaux après l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes, le BNP additionnel pour la province a été ramené à seulement 639 millions de dollars (14 % de la cible originale de 4,6 milliards de dollars) pour la période de six ans se terminant le 31 mars 2018.

Mise à jour de la projection du BNP en septembre 2016

En mars 2014, OLG avait réduit à 2,4 milliards de dollars les projections initiales du BNP sur la période de six ans (du 1er avril 2012 au 31 mars 2018). En septembre 2016, la projection pour cette période avait été ramenée à 1,5 milliard de dollars en BNP (voir la **figure 5**), soit plus de 65 % de moins que la projection originale de 4,6 milliards de dollars. Les principaux facteurs expliquant les réductions additionnelles de 895 millions

Figure 4 : Ventilation effectuée par OLG en 2012 du bénéfice net pour la province (BNP) additionnel de 4 624 millions de dollars qui serait généré sur les six ans du plan de modernisation, exercices se terminant le 31 mars, et mise à jour des projections en septembre 2016 (en millions de dollars)

Source des données : OLG

	Bénéfice net additionnel pour la province projeté en mars 2012							BNP total projeté en août 2016 pour la période de six ans	Variation du BNP projeté
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total		
BNP prévu sans les initiatives du plan de modernisation	1 776	1 853	1 869	1 738	1 738	1 738	**10 712**	**10 304**	**(408)**
BNP additionnel généré par les initiatives du plan de modernisation									
Exploitation des casinos et des salles de machines à sous et annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes	–	347	431	547	659	731	**2 715**	**1,097**	**(1 618)**
Loteries	–	45	83	129	182	192	**631**	**0**	**(631)**
Plans opérationnels existants, y compris les jeux en ligne et les jeux de bienfaisance	–	165	237	247	247	247	**1 143**	**257**	**(886)**
Gains d'efficience et économies internes (nets des coûts de transition)	1	(206)	59	82	106	93	**135**	**153**	**18**
BNP additionnel total découlant des initiatives du plan de modernisation	**1**	**351**	**810**	**1 005**	**1 194**	**1 263**	**4 624**	**1 507**	**(3 117)**
BNP total prévu	**1 777**	**2 204**	**2 679**	**2 743**	**2 932**	**3 001**	**15 336**	**11 811***	**(3 525)**

* On s'attend à ce que le BNP augmente de seulement 1,1 milliard de dollars sur la période de six ans. Il passerait ainsi des 10,712 milliards de dollars prévus sans les initiatives de modernisation en mars 2012 à 11,811 milliards de dollars.

Figure 5 : Révisions, par OLG, du BNP additionnel projeté qui découlerait des initiatives du plan de modernisation (en millions de dollars)

Source des données : OLG

Projection, en mars 2012, du BNP additionnel devant découler des initiatives du plan de modernisation sur six ans	**4 624**
Mise à jour de mars 2013 *Moins :* • l'impact des retards • la réduction du bénéfice prévu des futures activités de jeu après révision des prévisions concernant les honoraires des exploitants du secteur privé et la croissance des revenus du jeu	(540)
Mise à jour de septembre 2013 *Moins :* • les prévisions révisées du rendement du capital investi par les exploitants du secteur privé et de la marge bénéficiaire • le manque à gagner découlant du fait que différentes salles de machines à sous dans des hippodromes n'ont pas été délocalisées en centre-ville • des paiements plus élevés que prévu aux municipalités en conséquence des nouvelles ententes relatives aux redevances d'accueil • l'impact des retards dans la mise en oeuvre des jeux en ligne • l'impact des retards dans l'obtention des services d'exploitants du secteur privé pour les zones de jeu et les loteries *Plus:* • des économies de 117 millions de dollars par suite de la décision d'annuler la résiliation prévue du contrat existant avec un exploitant de casino dans un centre de villégiature • un rajustement à la hausse de 201 millions de dollars par suite de la révision des prévisions (à la baisse pour les coûts et à la hausse pour les revenus des loteries)	(520)
Mise à jour de décembre 2013 *Moins :* • le manque à gagner découlant de l'absence de casino dans la RGT • la réduction des bénéfices générés par les activités existantes de loterie et de jeu • l'impact d'autres retards dans la mise en oeuvre des jeux en ligne • l'impact d'autres retards dans l'obtention des services d'exploitants du secteur privé pour les zones de jeu et les loteries	(478)
Mise à jour de février 2014 *Moins :* • la réduction des bénéfices générés par les activités existantes de loterie et de jeu et les coûts additionnels associés au bingo électronique • la réduction des bénéfices découlant de la modernisation du réseau de loteries	(684)
BNP additionnel projeté révisé découlant des initiatives du plan de modernisation – février 2014	**2 402**
Mise à jour de septembre 2016 *Moins :* • l'impact d'autres retards dans l'obtention des services d'un exploitant du secteur privé pour les regroupements de zones de jeu et le réseau de loteries • la réduction des bénéfices générés par les jeux en ligne • la révision des bénéfices prévus en fonction de l'expérience en approvisionnement du regroupement de zones de jeu de l'Est	(895)
BNP additionnel projeté révisé découlant des initiatives du plan de modernisation – septembre 2016	**1 507**
Écart entre les projections de mars 2012 et celles de septembre 2016	**3 117**

de dollars sur les deux dernières années sont les suivants :

- Le processus d'approvisionnement des regroupements de zones de jeu et du réseau de loteries a été retardé de plus de trois ans.
- Les revenus et le BNP réels provenant des jeux en ligne étaient beaucoup plus faibles que prévu à l'origine, et le BNP annuel projeté est passé de 100 à 25 millions de dollars. Les projections financières effectuées par OLG en 2012 pour les jeux en ligne étaient trop optimistes et sous-estimaient l'influence du marché gris (jeux illégaux en ligne) sur les joueurs de l'Ontario.
- Les projections du BNP pour les autres regroupements de zones de jeu ont été rajustées en fonction des résultats du processus d'approvisionnement et des négociations contractuelles pour le regroupement de l'Est.

Bénéfice net annuel à long terme pour la province qui est lié à la modernisation

En septembre 2016, OLG s'attendait à ce que tous les avantages de la modernisation soient réalisés en 2021-2022, soit quatre ans plus tard que prévu en mars 2012. Comme le montre la **figure 6**, selon les nouvelles projections d'OLG, la modernisation générerait un BNP additionnel de 889 millions de dollars par an à compter de 2021-2022, soit 30 % de moins que les 1 263 millions de dollars projetés en mars 2012. Les 889 millions de dollars en avantages annuels de la modernisation ne tiennent pas compte du financement annuel de 100 millions de dollars que la province verse à l'industrie des courses de chevaux en conséquence de l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes.

OLG reconnaît que la modernisation n'est pas encore pleinement mise en oeuvre et qu'il reste un risque associé aux projections actuelles, car le processus d'approvisionnement n'est terminé que pour un des huit regroupements de zones de jeu. Le 23 septembre 2016, OLG a annulé le modèle d'approvisionnement pour la privatisation du réseau de loteries en faveur d'une nouvelle approche de modernisation fondée sur les partenariats entre OLG et le secteur privé. Au 30 septembre 2016, OLG croyait encore qu'elle pouvait réaliser 209 millions de dollars en BNP additionnel, mais elle n'avait pas encore finalisé la nouvelle approche de modernisation des loteries qui aiderait à générer le BNP additionnel.

Les 25 millions de dollars par an en BNP projeté pour les jeux en ligne pourraient être surestimés.

Figure 6 : Comparaison du bénéfice net pour la province (BNP) annuel à long terme lié à la modernisation, mars 2012 contre septembre 2016 (en millions de dollars)

Source des données : OLG

Initiatives de modernisation	BNP final lié à la modernisation devant être réalisé en 2017-2018 (en mars 2012)	BNP final lié à la modernisation devant être réalisé en 2021-2022 (en septembre 2016)	Écart
Exploitation des casinos et des salles de machines à sous et annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes	731	508	(223)
Loteries*	192	209	17
Jeux en ligne	100	25	(75)
Activités existantes, gains d'efficience et économies internes (nets des coûts de transition)	240	147	(93)
Total	**1 263**	**889**	**(374)**

* Le BNP projeté de 209 millions de dollars devant provenir des loteries se fondait sur le modèle d'approvisionnement qui a été annulé. OLG croit encore qu'un BNP additionnel de 209 millions de dollars est possible, mais elle n'a pas finalisé la nouvelle approche de modernisation des loteries qui aiderait à réaliser le BNP additionnel.

Au 30 septembre 2016, les revenus des jeux en ligne semblaient s'être stabilisés et sont censés passer de 49 millions de dollars (15 millions de dollars en BNP) en 2015-2016 à 53 millions de dollars (15 millions de dollars en BNP) en 2016-2017. OLG s'attendait à ce que les revenus atteignent 70 millions de dollars d'ici l'exercice 2019-2020 (croissance projetée de 24 % sur trois ans) grâce aux nouveaux jeux, à la croissance naturelle et à une application de casino mobile. Nous mettons en doute ces projections de croissance optimistes étant donné la stabilisation des jeux en ligne.

Selon les projections du plan de modernisation, les initiatives de bingo électronique devraient rapporter 475 millions de dollars sur huit ans aux organismes de bienfaisance

Dans notre Rapport spécial de 2014, nous expliquions que, selon les tendances du marché, OLG aurait du mal à générer 475 millions de dollars en bénéfices pour les organismes de bienfaisance de l'Ontario sur la période de huit ans allant du 1er avril 2012 au 31 mars 2020. OLG a reconnu que les projections initiales des revenus devant être générés par les initiatives de bingo électronique avaient été surestimées pour les raisons suivantes :

- La conversion des salles de bingo a pris plus de temps que prévu, et les projections du BNP se fondaient sur des paiements plus faibles aux clients, qui ne se sont pas matérialisés.
- Les distributeurs de billets à fenêtres n'ont pas généré les revenus projetés de 200 $ par unité par jour dès le début. Il a fallu plus de trois ans avant que les distributeurs génèrent des revenus de 190 $ par unité par jour.
- Les projections originales des revenus se fondaient sur les données de 2009 des salles de bingo qui utilisaient des cartes sur papier. Comme les revenus de ces salles ont continué de baisser, les revenus projetés étaient probablement surestimés.

En février 2016, les organismes de bienfaisance de l'Ontario ont reçu 71 millions de dollars de plus des centres de jeux de bienfaisance, tandis qu'OLG a subi des pertes sensiblement plus élevées durant la même période. OLG prévoit maintenant que les organismes de bienfaisance recevront 119 millions de dollars additionnels sur les quatre prochaines années, pour un total d'environ 190 millions de dollars sur huit ans, soit 60 % de moins que les 475 millions de dollars projetés en mars 2012.

Selon les projections du plan de modernisation, le secteur privé devrait faire des investissements en immobilisations de 3 milliards de dollars dans l'industrie du jeu d'ici l'exercice se terminant le 31 mars 2018

Dans son plan de modernisation de mars 2012, OLG prévoyait que le secteur privé ferait des investissements en immobilisations additionnelles de 3 milliards de dollars en Ontario d'ici le 31 mars 2018. En avril 2014, par suite des résolutions adoptées par différents conseils municipaux et de la décision d'OLG de ne pas vendre les trois casinos dans des complexes de villégiature de Windsor et Niagara Falls, les projections originales des investissements en immobilisations du secteur privé sont passées de 3 milliards à 938 millions de dollars, dont 71 % devaient découler de la vente des actifs d'OLG et revenir au gouvernement de l'Ontario.

En septembre 2016, OLG estimait que la modernisation amènerait le secteur privé à faire des investissements en immobilisations d'environ 1,5 milliard de dollars dans l'industrie du jeu, ce qui représente une hausse de 562 millions de dollars (ou 60 %) par rapport aux projections d'avril 2014. La plus grande partie de cette hausse était attribuée à l'expansion prévue des activités de jeu et autres à l'hippodrome Woodbine. Les investissements estimatifs de 1,5 milliard de dollars comprennent 1 milliard de dollars (par rapport aux 272 millions de dollars projetés en avril 2014) en nouveaux investissements en immobilisations et 500 millions de dollars (par rapport aux 666 millions de dollars projetés en avril 2014) pour l'achat des actifs existants.

Les projections englobent 100 millions de dollars que l'exploitant du regroupement de l'Est est censé investir dans les immobilisations. Elles n'incluent pas la modernisation récemment annoncée des casinos de Niagara Falls.

Selon les prévisions économiques du plan de modernisation, 2 300 nouveaux emplois nets devraient être créés dans le secteur des loteries et du jeu d'ici 31 mars 2018

En mars 2012, OLG a projeté publiquement que le transfert du réseau de loteries et des établissements de jeu à des exploitants du secteur privé allait faire augmenter le nombre d'emplois équivalents temps plein nets dans le secteur des loteries et des jeux de 2 300 par rapport à 2011. OLG n'a toutefois pas révélé au public que 3 300 emplois seraient créés si un casino était aménagé dans la RGT, tandis que 1 000 emplois seraient perdus dans le reste de la province. Au 31 mars 2014, OLG n'avait pas mis à jour ses projections de mars 2012, malgré les modifications apportées au plan de modernisation, particulièrement l'annulation d'un casino dans la RGT.

Au 30 septembre 2016, OLG estimait qu'une fois le plan de modernisation pleinement mis en oeuvre en 2021-2022, il y aurait environ 1 700 emplois additionnels dans l'industrie du jeu. Comme le montre la **figure 7**, la hausse prévue se fonde principalement sur l'expansion potentielle des activités de jeu à l'hippodrome Woodbine et sur l'ouverture de nouveaux établissements dans le regroupement de l'Est.

En mars 2012, OLG a estimé que le plan de modernisation entraînerait également la création de 4 000 nouveaux emplois dans des hôtels, des restaurants, des centres de divertissement et des magasins de détail dans les collectivités hébergeant les nouveaux établissements de jeu. Au 30 septembre 2016, OLG avait retiré ces estimations et précisé que la création d'emplois dans le secteur des services dépendrait des plans des exploitants du secteur privé concernant les équipements non liés au jeu dans chaque regroupement. OLG prévoit que les emplois créés dans le secteur des services par suite de l'élargissement des installations de jeu à l'hippodrome Woodbine seraient concentrés à Toronto.

Questions liées à la santé mentale et aux problèmes de dépendance

Le gouvernement de l'Ontario consacre 2 % des revenus annuels provenant des machines à sous des casinos OLG et des hippodromes à la prévention des problèmes de jeu compulsif et à l'aide aux personnes qui ont ces problèmes. En 2015-2016, le gouvernement a affecté 52 millions de dollars à des initiatives de prévention et d'atténuation des problèmes de jeu compulsif. Sur ce montant, OLG a dépensé environ 16 millions de dollars pour ses propres initiatives de jeu responsable, et les 36 millions de dollars restants sont allés au ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour la prévention et le traitement des problèmes de jeu compulsif et la recherche dans ce domaine.

Figure 7 : Ventilation des gains et des pertes d'emplois par initiative de modernisation clé au 31 août 2016
Source des données : OLG

Source ou emplacement	Gains/(pertes) d'emplois nets en mars 2021-2022
Fermeture de trois salles de machines à sous dans des hippodromes[1]	(505)
Gains d'efficience des casinos de Niagara[1]	(250)
Gains d'efficience du casino de Windsor[1]	(287)
Regroupement des zones de jeu de l'Est (nouveaux établissements)	343
Regroupement des zones de jeu de la RGT (expansion de l'hippodrome Woodbine)	2 285
Loteries[2]	150
Total	**1 736**

1. La disparition d'emplois est déjà arrivée.
2. Le 23 septembre 2016, OLG a révisé son approche de modernisation des loteries, mais elle n'a pas mis à jour les estimations des gains et pertes d'emplois liés aux loteries

En septembre 2016, OLG s'employait à normaliser son programme de jeu responsable (JR) dans les quatre secteurs d'activité (loteries, machines à sous et casinos, jeux en ligne et jeux de bienfaisance) afin d'offrir un programme complet qui respecte les nouvelles normes de la CAJO, ainsi que Les programmes d'accréditation tiers.

Accréditation Jeu responsable vérifié

Établi il y a plus de 30 ans, le Conseil du jeu responsable (CJR) est un organisme sans but lucratif indépendant basé en Ontario qui a pour mission de prévenir le jeu problématique. Le CJR offre le programme d'accréditation JR vérifié, qui attribue des points aux établissements de jeu qui satisfont à certaines normes, dont les politiques d'entreprise, les options d'autoexclusion, la publicité et la promotion; l'accès de la clientèle à l'argent et au crédit; l'environnement de jeu; la prise de décision éclairée; l'aide aux clients qui peuvent avoir des problèmes de jeu; et la formation des employés. Au 31 mars 2014, les 19 établissements de jeu OLG avaient reçu l'accréditation JR vérifié.

En septembre 2016, tous les établissements de jeu OLG participaient au processus d'accréditation JR vérifié, qui doit être renouvelé tous les trois ans. Le processus prend environ cinq mois par établissement et est censé se terminer d'ici mars 2017.

En février 2016, le site de jeu en ligne d'OLG, PlayOLG, a lui aussi reçu l'accréditation JR vérifié.

Site de jeu en ligne PlayOLG

Pour tenir compte de l'impact des problèmes de santé mentale ou de dépendance sur les collectivités et respecter les règlements et les normes en matière de JR de tiers, OLG a mené un processus d'examen et de consultation entre janvier 2011 et octobre 2014. Trois intervenants clés ont formulé des commentaires liés à l'élaboration des politiques de JR : le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH), le Centre ontarien de recherche sur le jeu problématique (aujourd'hui appelé Gambling Research Exchange Ontario (GREO)) et le Conseil du jeu responsable (CJR).

Pour respecter les règlements et les normes en matière de JR de tiers, le site de jeux en ligne, PlayOLG, a été lancé avec des outils intégrés à l'expérience de jeu pour aider les clients à prendre de bonnes décisions concernant leur comportement de jeu. En novembre 2014, avant de lancer PlayOLG, OLG a appris au personnel du centre de soutien du site comment repérer les comportements alarmants et intervenir auprès des joueurs. Ce personnel a repéré 16 comportements alarmants en 2015 et 26 au cours des huit premiers mois de 2016.

En septembre 2016, le CAMH étudiait l'impact potentiel de la légalisation du jeu en ligne en Ontario. Il s'attendait à diffuser les résultats de son étude au cours de l'hiver 2017.

Prévention du jeu compulsif

Dans notre Rapport spécial d'avril 2014, nous soulignions qu'OLG n'avait pas satisfait à plusieurs exigences clés dans tous ses établissements de jeu, mais qu'elle en avait fait assez pour recevoir l'accréditation JR vérifié. Par exemple, ses établissements de jeu ne satisfaisaient pas à l'exigence selon laquelle les guichets automatiques doivent être placés à l'extérieur de l'aire de jeu pour encourager les clients à faire une pause. En outre, les nouvelles machines à sous OLG n'avaient pas été vérifiées du point de vue du jeu responsable par un expert de l'extérieur.

En août 2013, OLG a engagé Strategic Science, un groupe d'experts-conseils indépendant possédant une expertise en recherche sur le jeu compulsif, pour qu'il examine tous les documents publiés par les milieux universitaires, de la santé et du jeu touchant les comportements de jeu compulsif et les guichets automatiques. En mai 2014, le groupe a conclu que retirer les guichets automatiques de l'aire de jeu ne constituait pas une solution à long terme, car les joueurs avaient tendance à s'adapter au nouvel emplacement. Il notait également que la limitation des montants retirés et l'affichage de

messages de promotion du JR à l'écran des guichets automatiques étaient des mesures de prévention plus vigoureuses. En septembre 2016, OLG n'avait accepté que la suggestion concernant l'affichage des messages et ne prévoyait pas de limiter le montant des retraits ni de retirer les guichets de l'aire de jeu.

En février 2016, un projet pilote d'affichage de messages de promotion du JR à l'écran des guichets automatiques a été lancé dans la salle de machines à sous OLG de l'hippodrome Woodbine. Les résultats du projet pilote ont mené à la décision d'afficher ces messages dans tous les établissements OLG au cours de l'automne 2016 ou de l'hiver 2017.

Réadmission des personnes autoexclues

Dans notre Rapport spécial d'avril 2014, nous notions que les responsables de l'accréditation JR vérifié n'avaient trouvé aucune preuve qu'OLG offrait des services de counseling aux clients autoexclus des casinos qui demandaient à être réadmis. Pour améliorer le processus de réadmission, OLG et le CAMH ont collaboré à l'élaboration d'un tutoriel pour les personnes autoexclues qui souhaitent être réadmises. Ce tutoriel dirige aussi les clients vers d'autres ressources. Il a été mis en oeuvre pour le jeu en ligne en juillet 2015 et dans les établissements de jeu à la fin mars 2016. Le tutoriel est obligatoire pour toute personne admissible à la réadmission. L'efficacité du tutoriel de réadmission est en voie d'évaluation par OLG, qui devrait terminer son examen d'ici mars 2017.

Jeu responsable dans les salles de bingo électroniques

En décembre 2015, il y avait des Centres de ressources sur le jeu responsable (CRJR) en mode libre-service dans les 31 salles de bingo électronique. Les CRJR, qui sont installés par OLG et le CJR, sont des installations autonomes sur place qui offrent des informations sur le JR dans de multiples formats, comme des brochures, des vidéos, des affiches, des pancartes numériques et des kiosques interactifs. Le personnel de CJR offre des séances d'éducation spéciales et des visites régulières sur place trois fois l'an. En septembre 2015, les employés des 31 salles de bingo électronique avaient suivi une formation du CAMH sur la façon d'intervenir auprès des joueurs affichant des comportements alarmants.

Jeu responsable dans le secteur des courses de chevaux

Le plan de modernisation de mars 2012 a annulé le programme des machines à sous dans les hippodromes, mettant fin à la relation d'OLG avec l'industrie des courses de chevaux. Le 11 octobre 2013, le gouvernement de l'Ontario a diffusé un plan quinquennal pour une industrie des courses de chevaux viable qui proposait qu'OLG intègre les courses de chevaux à son plan de modernisation, notamment en appliquant son expertise en jeu responsable (JR) à l'industrie.

Dans sa lettre de mandat de janvier 2015, le ministre des Finances donnait pour instruction à OLG d'aider l'industrie des courses de chevaux à mettre en oeuvre une stratégie de jeu responsable. OLG a lancé un processus de consultation avec l'industrie et a travaillé avec un consultant de l'extérieur. En mars 2016, les auteurs d'un rapport d'évaluation des besoins ont fait le point sur les pratiques actuelles et les possibilités d'améliorer le JR dans les hippodromes. L'industrie a été invitée à formuler des commentaires sur ce rapport en mai 2016 et juillet 2016. En septembre 2016, OLG était censée finaliser ses conseils fondés sur ces consultations avant 31 décembre 2016.

L'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes et son impact sur l'industrie des courses de chevaux

Dans notre Rapport spécial d'avril 2014, nous arrivions à la conclusion que la province et OLG savaient parfaitement bien que la décision d'an-

nuler le programme des machines à sous dans les hippodromes, qui procurait un financement annuel de 345 millions de dollars aux exploitants d'hippodromes et aux professionnels des chevaux, aurait un impact négatif important sur l'industrie des courses de chevaux et la forcerait à réduire ses effectifs à des niveaux soutenus uniquement par les revenus issus des paris. L'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes, qui octroyait 20 % des revenus provenant des machines à sous dans les hippodromes à l'industrie des courses de chevaux, a entraîné une réduction notable du nombre de courses ainsi que des pertes d'emploi dans l'industrie.

Après l'annulation du programme des machines à sous dans les hippodromes, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a fourni un financement transitoire d'environ 61 millions de dollars à l'industrie des courses de chevaux pour l'exercice terminé le 31 mars 2014. En octobre 2013, le gouvernement de l'Ontario a diffusé un plan quinquennal pour l'industrie, selon lequel un montant pouvant atteindre 400 millions de dollars serait versé à l'industrie sur cinq ans, et les courses de chevaux seraient intégrées au plan de modernisation. L'intégration au plan de modernisation prévoyait qu'OLG fasse des recherches sur la possibilité de créer des produits de loterie sur le thème des chevaux et fasse bénéficier l'industrie de son expertise en affaires, en marketing et en jeu responsable. Le 31 mars 2014, le gouvernement a déclaré qu'un montant pouvant atteindre 500 millions de dollars, au lieu des 400 millions de dollars annoncés plus tôt, serait versé à l'industrie sur une période de cinq ans se terminant le 31 mars 2019. Dans son budget de février 2016, il a prolongé le financement de l'industrie des courses de chevaux de deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 2021.

Dans sa lettre de mandat de janvier 2015, le ministre des Finances donnait pour instruction à OLG de créer un secteur d'activité axé sur les activités d'intégration des courses de chevaux. Ce secteur d'activité devait assumer l'administration du financement public des hippodromes dans le cadre du Programme de financement du partenariat pour l'industrie des courses de chevaux (PFPICC) ainsi que la surveillance de l'allégement fiscal accordé à l'industrie par la *réduction de la taxe provinciale sur le pari mutuel*. Durant l'exercice 2015-2016, le PFPICC et la réduction de la taxe sur le pari mutuel ont permis de verser un financement d'environ 160 millions de dollars à l'industrie des courses de chevaux.

En septembre 2015, un vice-président principal a été recruté pour diriger la nouvelle division des courses de chevaux d'OLG, Courses de chevaux Ontario. Son mandat comportait trois grands volets :

- créer un nouveau secteur d'activité pour guider les activités d'intégration des courses de chevaux, y compris la gestion des contrats, le marketing et le soutien aux services communs;
- créer les outils et processus nécessaires pour administrer les fonds destinés à l'industrie des courses de chevaux;
- établir des relations efficaces avec les intervenants afin de répondre aux besoins de l'industrie des courses de chevaux en tenant des réunions élargies avec les exploitants d'hippodromes et d'autres intervenants clés de l'industrie entre octobre 2015 et mars 2016.

En avril 2016, OLG a assumé la responsabilité de l'administration du financement de l'industrie des courses de chevaux dans le cadre du PFPICC et de la surveillance de l'allégement fiscal accordé à l'industrie par la réduction de la taxe provinciale sur le pari mutuel (paris sur les courses de chevaux).

Dans sa lettre de janvier 2015, le ministre des Finances demandait également à OLG de conserver des machines à sous et d'autres activités de jeu dans la plupart des hippodromes. En septembre 2016, OLG avait signé des baux pour les 14 établissements de jeu dans des hippodromes.

Mesures de rendement

En septembre 2016, OLG a pris les dispositions suivantes en vue d'établir des mesures de rendement pour l'industrie des courses de chevaux :

- établi un groupe de travail sur l'excellence en gestion du rendement dans l'industrie ontarienne des courses de chevaux avec des représentants du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, de Courses de chevaux Ontario, du ministère des Finances de l'Ontario et de la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario;
- élaboré un système intégré de gestion du rendement de l'industrie ontarienne des courses de chevaux;
- sélectionné une liste d'indicateurs clés du rendement afin d'évaluer la santé de l'industrie ontarienne des courses de chevaux et de mesurer sa viabilité.

La liste des indicateurs clés du rendement devait faire l'objet de discussions avec les exploitants des hippodromes avant la fin octobre 2016. OLG était en train de recueillir des données sur les indicateurs choisis et prévoyait d'élaborer une ébauche de rapport de rendement avant juin 2017.

Produits OLG sur le thème des chevaux

En septembre 2014, OLG a commencé à travailler sur de nouveaux produits avec l'industrie des courses de chevaux. Elle a décidé d'aller de l'avant avec deux produits qui ne généraient pas de revenus supplémentaires, mais qui bénéficiaient à l'industrie en rehaussant son profil. Le premier produit était un jeu de machine à sous en ligne sur le thème des chevaux appelé « Fire Horse », accessible sur le site PlayOLG. Le deuxième produit était un nouveau billet instantané de 5 $ sur le thème de la Canadian Triple Crown. Ni l'un ni l'autre de ces produits n'a eu un impact financier direct sur l'industrie des courses de chevaux.

Campagne de marketing sur l'industrie ontarienne des courses de chevaux

À compter de 2016-2017, dans le cadre de sa stratégie d'intégration, OLG prévoit de dépenser 10 millions de dollars chaque année pour les courses de chevaux, y compris environ 5,6 millions de dollars en marketing et en recherche. OLG a recruté une agence publicitaire pour qu'elle fasse la promotion du secteur des courses de chevaux. Jusqu'ici, un nouveau logo et une nouvelle marque pour la nouvelle association sectorielle, Courses de chevaux Ontario, ont été créés, et une campagne médiatique payée tous azimuts (télévision, cinéma, médias numériques, sociaux et imprimés) s'est déroulée de mai 2016 à septembre 2016.

La même agence publicitaire a été engagée par OLG pour élaborer une stratégie de comarquage avec Courses de chevaux Ontario. Cette campagne a été lancée en juin et se terminera à la fin mars 2017. Le nouveau site Web OLG.ca sera le principal support numérique et diffusera des messages clés sur les courses de chevaux, ainsi qu'une série de mini-documentaires mettant en vedette différents professionnels des chevaux et leurs contributions au sport.

Modèle de financement à long terme pour l'industrie des courses de chevaux

Dans son budget de février 2016, le gouvernement de l'Ontario a annoncé que le programme des paiements de transfert serait prolongé de deux ans, soit de mars 2019 à mars 2021. Après cette date, OLG devrait conclure une entente de financement à long terme avec l'industrie.

En octobre 2016, Courses de chevaux Ontario a présenté une ébauche de plan de financement sur 17 ans aux intervenants de l'industrie. Le financement total de 1,6 milliard de dollars est censé commencer lorsque le financement actuel de 700 millions de dollars viendra à expiration, en mars 2021. Il procurera 93,4 millions de dollars par an à l'industrie. Courses de chevaux Ontario prévoit de consulter les intervenants de l'industrie au sujet du plan provisoire, le but étant de soumettre une ébauche d'entente à l'approbation du gouvernement d'ici mars 2017.

Section 2.02

Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge

Suivi du *Rapport spécial de mars 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre	État des mesures recommandées			
	de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommendation 1	3	3			
Recommendation 2	4			4	
Recommendation 3	5	3	2		
Recommendation 4	2	1			1
Recommendation 5	4	4			
Total	**18**	**11**	**2**	**4**	**1**
%	**100**	**61**	**11**	**22**	**6**

Contexte

La *Loi sur les ambulances* (la Loi) exige du ministre de la Santé et des Soins de longue durée qu'il assure « l'existence dans tout l'Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulance et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ». Elle ajoute que le ministre a le devoir et le pouvoir de « financer et assurer la fourniture des services d'ambulance aériens ». En 2005, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a signé une entente de rendement avec Ornge, une société sans but lucratif, pour que celle-ci assume la responsabilité globale des opérations d'ambulance aérienne. Par le truchement d'ententes contractuelles conclues avec le Ministère, Ornge a été chargée de fournir aux Ontariens des services d'ambulance aériens ainsi que des services d'ambulance terrestre de soins intensifs, qui consistent à transférer des patients en phase critique d'un établissement de soins de santé à un autre.

Ornge et les sociétés associées emploient actuellement plus de 600 personnes, dont des membres du personnel paramédical, des pilotes et des spécialistes en aviation. Ornge possède et exploite son propre parc d'ambulances aériennes et terrestres, qui sont stationnées dans 12 bases à travers

l'Ontario. Elle passe également des contrats avec des fournisseurs de services indépendants partout dans la province pour la prestation de services de transport aérien des patients et exploite un véhicule spécialisé de transport pédiatrique hors de la région du grand Toronto.

En 2015-2016, Ornge a reçu 172 millions de dollars du Ministère et a été responsable de plus de 18 000 transports de patients, d'équipes médicales et d'organes à transplanter. Dans plus de 90 % des cas, il s'agissait de transferts de patients d'un établissement de soins de santé à un autre. Dans notre rapport spécial de 2012, nous avions constaté que l'entente de responsabilisation conclue par le Ministère avec Ornge l'empêchait d'obtenir l'information requise pour exercer une surveillance adéquate. Voici des exemples de domaines pour lesquels le Ministère n'avait pas reçu de renseignements suffisants aux fins d'une surveillance adéquate et pour lesquels un suivi aurait été justifié :

- Le Ministère n'obtenait pas de renseignements périodiques sur le nombre de patients transférés et il ne cherchait pas non plus à déterminer si le coût des services fournis par patient était raisonnable.
- La direction d'Ornge, avec l'approbation du conseil d'administration, a créé un réseau de filiales et d'autres sociétés à but lucratif et sans but lucratif avec lesquelles Ornge a conclu des ententes financières complexes pour la prestation des services d'ambulance aérienne.
- Le siège social d'Ornge a été acheté à un prix de 15 millions de dollars, en 2011, au moyen de fonds empruntés par émission d'obligations, et Ornge a ensuite conclu une entente complexe avec certaines des autres entités qu'elle avait créées pour vendre l'immeuble et en devenir la locataire à un taux supérieur à celui du marché, de sorte qu'elle a pu générer un financement de 24 millions de dollars. Cette opération a permis à Ornge d'obtenir environ 9 millions de dollars en contractant une obligation hypothécaire – fondée sur la valeur de l'immeuble – auprès d'une société de services financiers tiers.
- Il y avait un manque de transparence entourant la rémunération de nombreux membres de la haute direction et du conseil d'administration.
- Le système de répartition d'Ornge n'enregistrait pas automatiquement l'heure des événements clés dans le processus d'expédition des ambulances et de transfert des patients, comme l'heure à laquelle un appel est reçu.
- Le Ministère ne recevait pas suffisamment de renseignements pour déterminer si l'on répondait en temps opportun et de manière appropriée aux demandes de prise en charge et de transfert des patients et si les patients recevaient un niveau de soins approprié durant le transport.

À la suite de notre audit de 2012, un certain nombre de changements ont été apportés pour renforcer les processus de surveillance d'Ornge par le Ministère, simplifier la structure organisationnelle d'Ornge, et recentrer l'organisme sur l'exécution de son mandat de base, qui consiste à fournir aux Ontariens des services d'ambulance aérienne et terrestre. Ces changements comprennent les suivants : l'établissement d'un nouveau conseil d'administration d'Ornge; le remplacement du président et chef de la direction et d'autres membres de la direction; l'apport de modifications à l'entente de rendement entre le Ministère et Ornge qui font en sorte d'accroître le pouvoir de surveillance du Ministère, par exemple, en renforçant les autorisations du Ministère en matière d'audit et d'inspection et en exigeant que les décisions stratégiques et de fonctionnement clés fassent l'objet d'une approbation ministérielle avant de pouvoir être mises en oeuvre par Ornge; le renforcement des obligations redditionnelles d'Ornge pour que le Ministère demeure bien informé des activités de l'organisme.

Comité permanent des comptes publics

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences relatives à l'audit en 2012, 2013 et 2014. En juin 2013, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport provisoire décrivant les questions et les observations soulevées durant les audiences de 2012. En octobre 2014, il a déposé un deuxième rapport qui donnait un aperçu des nombreux sujets abordés pendant les audiences tenues en 2013 et en 2014. Dans son rapport de 2014, le Comité a relevé plus de 60 sujets de préoccupation concernant les activités d'Ornge et la surveillance effectuée par le Ministère, mais il n'a pas formulé de recommandations officielles. Un résumé des préoccupations du Comité ainsi que notre évaluation de la mesure dans laquelle elles ont été réglées sont présentés au **chapitre 3, section 3.05** du **volume 2** du présent rapport annuel. Dans son rapport, le Comité a conclu que les problèmes recensés dans notre rapport de 2012 pouvaient être attribués principalement à ce qui suit : une absence de diligence raisonnable et de surveillance par le Ministère concernant l'application d'un cadre de responsabilisation robuste; un manque de transparence et d'imputabilité de la part des membres de la direction et du conseil d'administration d'Ornge, aggravé par des problèmes opérationnels systémiques; des lacunes dans la première entente de rendement conclue avec Ornge.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Après notre audit en 2012, le Ministère a révisé l'entente de rendement d'Ornge afin de mieux établir ses attentes en matière de rendement, d'accroître les pouvoirs ministériels de manière à ce qu'ils correspondent à ceux prévus dans d'autres marchés d'organismes gouvernementaux, et d'exiger des rapports plus fréquents pour améliorer la surveillance. Le Ministère a mis en place de nouvelles mesures de rendement, telle une cible de 15 minutes, pour tous les aéronefs d'Ornge, entre le moment de l'acceptation de l'appel par un pilote et celui où l'autorisation des contrôleurs de la circulation aérienne est demandée (pour les appels très urgents et urgents). Le Ministère a aussi revu les mesures de rendement existantes pour accroître la rapidité avec laquelle Ornge doit prendre des mesures correctives. Par exemple, lorsqu'Ornge ne s'est pas assurée que des membres du personnel médical sont qualifiés pour prodiguer des soins aux patients, elle doit cesser de recourir à leurs services et établir un plan pour rectifier la situation dans un délai de 7 jours (ce délai était auparavant de 30 jours). Le Ministère a aussi accru les obligations redditionnelles d'Ornge. L'organisme est désormais tenu de fournir des renseignements de meilleure qualité sur son rendement financier et opérationnel. Par exemple, aux termes de l'entente de rendement, Ornge doit déclarer régulièrement au Ministère les volumes d'appels, le nombre de demandes de services, le pourcentage de demandes qui se sont soldées par une intervention, les raisons pour lesquelles des demandes n'ont pas donné lieu à une intervention et le nombre de patients transportés.

Ornge a pris des mesures pour rationaliser et simplifier sa structure organisationnelle en ramenant de 19 à 7 le nombre total d'entités, et d'autres fusions sont planifiées. En outre, Ornge a mis en oeuvre un nouveau système de répartition assistée par ordinateur qui lui fournit de l'information en temps réel sur la position de ses ambulances aériennes et terrestres. Ornge peut ainsi suivre par satellite et consigner automatiquement toutes les distances parcourues par les aéronefs, et calculer les distances des segments durant lesquels un patient est transporté et de ceux durant lesquels aucun patient n'est transporté. Ce système permet également de faire un meilleur suivi de l'utilisation

d'escortes médicales et des motifs du recours à celles-ci, qui peuvent accompagner les patients dans les cas où Ornge n'est pas en mesure de prodiguer le niveau de soins requis. Ornge a aussi examiné les raisons pour lesquelles un nombre important de demandes sont annulées après un décollage. Elle s'emploie à réduire ce nombre en collaborant avec les services médicaux d'urgence municipaux et les centres intégrés d'expédition d'ambulances, qui sont chargés de diriger le déplacement des ambulances terrestres et des véhicules d'intervention d'urgence provinciaux dans des régions géographiques établies, pour définir de manière plus précise les critères de demande de services d'ambulance aérienne. Selon Ornge, ce processus devrait permettre de réduire encore plus le nombre de demandes annulées au sein des régions géographiques établies.

Cependant, le Ministère a fait peu de progrès pour ce qui est d'évaluer la demande globale de services d'ambulance terrestre de soins intensifs, de déterminer le nombre optimal d'ambulances terrestres de soins intensifs dont a besoin Ornge, et d'établir le coût des différents modèles de prestation des services d'ambulance terrestre de soins intensifs en Ontario. Le Ministère a aussi mentionné qu'il ne mettrait pas en oeuvre notre recommandation portant sur l'élargissement des exigences de rendement prévues dans l'entente de services de façon à mesurer les délais d'intervention depuis la réception initiale de l'appel jusqu'à l'arrivée d'Ornge sur les lieux et l'arrivée du patient à destination.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est décrit dans les sections suivantes.

Entente de rendement d'ornge avec le ministère

Recommandation 1

Pour s'assurer que le montant payé pour les services d'ambulance aérienne et services connexes est raisonnable par rapport au niveau de service fourni, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *envisager de renégocier l'entente de rendement d'Ornge pour que le Ministère jouisse d'un accès direct aux organismes affiliés avec lesquels Ornge a directement ou indirectement passé des contrats, ou trouver un autre moyen de veiller à ce que l'intérêt du public dans les services d'ambulance aérienne de l'Ontario soit protégé;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a signé une entente de rendement révisée avec Ornge le 19 mars 2012, puis une entente comportant d'autres modifications le 13 août 2015. Des modifications importantes ont été apportées à l'entente pour remédier aux préoccupations soulevées dans notre rapport spécial de 2012, notamment les suivantes : la mention explicite des actions qui nécessitent l'approbation du Ministère; les emprunts et l'endettement en dehors des opérations commerciales courantes; la vente, la location ou la cession de biens, ou le fait d'hypothéquer des biens; la conclusion d'ententes avec des sociétés affiliées. L'entente de rendement autorise le Ministère à exécuter des inspections non annoncées d'Ornge concernant ses obligations prévues par l'entente et son utilisation des fonds ministériels. En vertu de l'entente, Ornge est également tenue de fournir au Ministère, à différents intervalles durant l'année, plus de 50 rapports portant sur divers aspects de son fonctionnement, de ses finances et de ses activités commerciales.

En juillet 2012, le Ministère a aussi mis sur pied une unité de surveillance des services d'ambulance aérienne qui est chargée de surveiller directement le respect de l'entente de rendement révisée par Ornge. Le Ministère procède en ce moment à un examen du modèle de gouvernance actuel portant sur la manière dont il surveille Ornge, et il effectue des évaluations du risque pour s'assurer qu'une surveillance continue d'Ornge est appropriée. Il cherche notamment à déterminer si le modèle

rigoureux de surveillance actuel est nécessaire ou si certains niveaux d'approbation peuvent être éliminés. Un groupe de travail mixte d'évaluation du risque comptant des représentants du Ministère et d'Ornge a été établi en mai 2016 pour faciliter ce processus.

Pour remédier aux préoccupations concernant la restructuration organisationnelle, l'un des changements clés de l'entente de rendement révisé consiste à exiger qu'Ornge obtienne l'approbation du Ministère avant de modifier sa structure organisationnelle. Alors que les précédents dirigeants d'Ornge ont créé 19 entités à but lucratif et sans but lucratif, la nouvelle équipe de direction et le conseil d'administration composé de bénévoles (qui sont entrés en fonction en janvier 2012) se sont employés à rationaliser la structure organisationnelle d'Ornge, qui compte maintenant 7 entités. Des entités telles que J Smarts (un élément de la fondation de bienfaisance d'Ornge) ont été dissoutes, et Ornge, a procédé à d'autres fusions de diverses filiales sous son contrôle. Par exemple, Ornge Corporate Services Inc., Ornge Global Real Estate Inc. et Ornge Real Estate Inc. ont été regroupés sous une seule entité en octobre 2016. Certaines entités à but lucratif avec lesquelles Ornge n'est plus affiliée, comme Ornge Global Holdings LP, Ornge Global GP Inc. et Ornge Global Solutions Inc., ont fait faillite en 2012 en raison de l'argent qu'elles devaient à Ornge Global Real Estate Inc. et à d'autres entreprises du secteur privé. Le Ministère a décidé de laisser ces entités fermer leurs portes en temps utiles, car les autorités fiscales compétentes prennent des mesures lorsque les entités ne soumettent pas leur déclaration de revenus annuelle obligatoire. Dans le cadre de sa structure organisationnelle actuelle, Ornge reçoit du financement du Ministère et il peut verser des fonds uniquement aux entités qui fournissent des services d'ambulance aérienne de base et des services connexes, comme Ornge Global Air Inc., pour laquelle travaillent des employés de l'aviation à voilure fixe d'Ornge. En outre, chacune des entités contrôlées par Ornge est incluse dans les états financiers consolidés que celle-ci présente au Ministère. Cela minimise le risque que des fonds soient affectés à l'extérieur de l'organisme.

Pour protéger encore plus l'intérêt public relativement aux services d'ambulance aérienne, des modifications ont été apportées à la *Loi sur les ambulances* afin d'y inscrire un renforcement des pouvoirs du Ministère en matière de surveillance, qui sont semblables à ceux qu'il détient à l'égard des hôpitaux publics. Par exemple, des modifications entrées en vigueur le 1er juillet 2015 accordent au gouvernement le pouvoir de nommer des enquêteurs spéciaux ou un superviseur lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire, d'émettre des directives ministérielles d'application exécutoire, de prescrire les modalités de l'entente de rendement dans la réglementation, et d'offrir une protection des dénonciateurs pour les membres du personnel.

L'entente de rendement révisée exige également qu'Ornge se conforme à la *Loi de 2014 sur la rémunération des cadres du secteur parapublic*, à la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic* et à la Directive applicable aux dépenses du secteur parapublic émise par le Conseil de gestion du gouvernement, selon laquelle Ornge doit établir des règles de remboursement des dépenses pour les membres du conseil d'administration, les employés, les consultants et les entrepreneurs engagés par l'organisme, ainsi qu'afficher publiquement ces dépenses sur son site Web.

- *déterminer si le montant qu'il paye à Ornge est raisonnable, par exemple en obtenant et en évaluant des renseignements sur le coût et la prestation des services d'ambulance aérienne et services connexes comparativement aux années antérieures et aux coûts engagés par d'autres exploitants en Ontario et ailleurs;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En février 2013, le Ministère a achevé une revue de la littérature et une analyse intergouvernementale des services d'ambulance aérienne, et a produit un résumé comparatif. Le Ministère a observé qu'au-

cune des administrations qu'il a examinées n'était comparable à l'Ontario en ce qui a trait à l'éventail de services fournis ou à la géographie des régions desservies par Ornge. Le Ministère a aussi constaté que dans d'autres administrations, le public ne pouvait accéder facilement aux renseignements sur les coûts de programme pour les services d'ambulance aérienne, et qu'il n'était donc pas possible de procéder à une comparaison fiable des coûts. Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas communiqué avec d'autres administrations fournissant des services d'ambulance aérienne parce qu'Ornge offre un éventail de services plus diversifié que ce que l'on retrouve dans toute autre administration, et qu'une comparaison fiable des coûts ne pouvait donc être facilement effectuée. Conformément aux exigences de l'entente de rendement révisée, le Ministère a instauré une méthode du budget à base zéro pour 2013 2014, qui est en place depuis cet exercice. Le budget à base zéro (selon lequel toutes les dépenses doivent être justifiées pour chaque période, au lieu de l'être uniquement lorsqu'il y a des changements par rapport à la période précédente) qu'Ornge présente au Ministère énonce ses dépenses budgétisées dans des secteurs distincts comme les services d'ambulance aérienne, la base hospitalière et le prélèvement d'organe, et fournit une justification pour chacune des dépenses par fonction pour chaque année de financement. Le Ministère reçoit des rapports financiers trimestriels et tient des réunions avec Ornge tous les autres mois pour discuter de sa situation financière. Le Ministère est donc en mesure de surveiller les dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues. En outre, le Ministère effectue une analyse annuelle du rendement et des tendances qui fournit une comparaison sur 12 mois des coûts du programme d'ambulance aérienne.

- *établir, en consultation avec Ornge, d'autres indicateurs de rendement mesurables pour les services d'ambulance aérienne et terrestre, et obtenir des rapports plus fréquents et plus informatifs sur la mesure dans laquelle ces attentes de rendement sont satisfaites.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

L'entente de rendement révisée a renforcé les exigences redditionnelles obligatoires d'Ornge. L'entente précédente exigeait la déclaration annuelle des indicateurs de rendement, un budget de fonctionnement, les états financiers et des rapports trimestriels sur les dépenses. L'entente révisée exige toujours ces rapports, mais Ornge doit maintenant fournir au moins 52 rapports au Ministère durant l'année. Les rapports obligatoires sont regroupés sous les catégories suivantes : opérations, finances, activités commerciales, travail, aspect juridique et intervenants. La plupart des rapports de la catégorie des opérations doivent être présentés tous les mois, y compris 13 rapports qui transmettent au Ministère de l'information sur les volumes d'appels, le nombre de demandes de services, le pourcentage de demandes qui se sont soldées par une intervention, les raisons pour lesquelles des demandes n'ont pas donné lieu une intervention, le nombre de patients transportés, le niveau approprié des soins prodigués, les délais d'intervention, la disponibilité des aéronefs, le coût moyen des services par patient et le pourcentage des demandes nécessitant une escorte médicale. La catégorie des finances englobe 10 rapports, dont la plupart doivent être présentés tous les ans au Ministère, notamment un budget de fonctionnement, un plan opérationnel, les dépenses en cours d'exercice et les dépenses annuelles.

En outre, on a instauré de nouveaux indicateurs de rendement selon lesquels Ornge doit observer des cibles en matière de délai, comme le fait de demander l'autorisation des contrôleurs de la circulation aérienne dans un délai de 15 minutes (si le plein est fait) ou de 25 minutes (si le plein n'a pas encore été fait) après que le pilote a accepté l'appel, et ce, pour tous les appels très urgents et urgents visant des aéronefs spécialisés. L'entente de rendement révisée mentionne également de manière explicite que le respect ou le non respect de ces indicateurs de

rendement est pris en compte dans l'établissement du financement annuel d'Ornge. Le Ministère reçoit aussi d'Ornge une mise à jour quotidienne qui présente un sommaire des volumes d'appels, et qui fournit notamment les raisons pour lesquelles des demandes n'ont pas donné lieu une intervention ainsi que les raisons des retards de services.

Services d'ambulance terrestre

Recommandation 2

Comme cela fait plus de trois ans qu'Ornge assure le transfert entre établissements des patients en phase critique, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit faire une évaluation formelle du programme. Il doit notamment :

- *évaluer la demande totale actuelle de transferts par ambulance terrestre de patients en phase critique en Ontario et déterminer si le programme répond aux besoins des établissements entre lesquels les patients sont transférés;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En mars 2013, le Ministère a fait appel aux services d'une société d'experts-conseils pour qu'elle effectue un examen du programme visant à évaluer la capacité du programme d'ambulance terrestre pour patients en phase critique (PATPC) de donner suite aux recommandations de notre rapport spécial de 2012 et à déterminer s'il réalisait les objectifs souhaités pour Ornge, qui consistent à assurer le transport coordonné, rapide et sûr de patients en phase critique, à atténuer les pressions qui s'exercent sur les services d'ambulance terrestre, à réduire le besoin de faire appel à du personnel d'escorte des hôpitaux pour le transfert de patients en phase critique, et à diminuer le besoin de recourir au transport aérien. Le rapport définitif a été présenté au Ministère en août 2013. La société d'experts-conseils avait conclu ce qui suit : le PATPC répondait à un besoin essentiel concernant le transport interinstitutionnel de patients en phase critique; le PATPC fournissait un transport sûr pour les patients et le personnel paramédical assurant les services de transport, mais il était possible d'améliorer encore plus la sécurité des patients et du personnel; le programme ne disposait pas de ressources suffisantes pour effectuer des volumes accrus de transports; depuis sa création, le programme avait permis aux hôpitaux d'économiser 3,2 millions de dollars au titre des frais d'escortes médicales pour les transports exécutés par le PATPC. La société d'experts-conseils n'a pu en arriver à une conclusion définitive concernant la demande totale actuelle de transports en raison de l'absence des données requises pour catégoriser les cas où les patients nécessitant des soins critiques étaient transportés de manière plus appropriée par terre ou par air. Par conséquent, le rapport a pu établir seulement que la demande pouvait se situer entre 16 000 et 31 000 transports tous les ans.

En septembre 2013, un groupe des représentants du Ministère et d'Ornge ainsi que des partenaires du secteur de la santé, dont l'Association des hôpitaux de l'Ontario et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), se sont réunis pour traiter de l'intégration du transport médical entre établissements dans le cadre de l'initiative d'amélioration des services d'urgence en Ontario. À la conclusion des travaux, en février 2014, le Ministère a reconnu le besoin d'une intégration accrue parmi les partenaires de prestation de soins de santé afin de mieux servir les patients et d'améliorer la qualité des soins aux patients tout en limitant les coûts. Le Ministère a donc entrepris une réforme stratégique pluriannuelle des services de santé d'urgence, baptisée « Amélioration des services d'urgence en Ontario 2.0 », en vue de hausser et de maintenir la qualité de l'ensemble des soins coordonnés qui sont prodigués aux patients. Le Ministère nous a dit que des décisions concernant l'état futur du PATPC pourraient être prises en compte à mesure que ce travail progresse. Le Ministère cherche à déterminer s'il convient d'évaluer l'accès au PATPC dans le cadre de cette nouvelle initiative, qui débutera au cours des prochaines années.

- *comme le nombre de transferts est beaucoup moins élevé que prévu, déterminer le nombre optimal d'ambulances terrestres dont Ornge a besoin;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans son rapport sur les services du PATPC présenté en août 2013, la société d'experts-conseils a estimé, pour chaque ambulance, le temps passé à répondre à des demandes et à effectuer d'autres activités nécessaires, comme retourner à la base, et a multiplié celui-ci par le nombre de transports pour déterminer la totalité du « temps consacré aux tâches ». Il a comparé ce résultat avec le nombre total de véhicules disponibles à chacune des bases et a déterminé que, pour chaque véhicule, moins du tiers du temps était consacré aux activités nécessaires. La société a donc conclu que chaque base nécessitait un seul véhicule, et elle a aussi recommandé que chaque base dispose d'un véhicule de réserve. Dans son rapport sur les services du PATPC, la société d'experts-conseils a conclu que [*traduction*] « compte tenu du nombre actuel de bases, on évalue que les huit véhicules dénombrés constituent le nombre minimal d'ambulances requises pour s'acquitter des volumes actuels et soutenir les opérations de manière sécuritaire ». Toutefois, elle n'a pas évalué si les services du PATPC pouvaient être administrés au moyen d'un modèle différent de services à l'échelle de la province, une information qui s'avère pourtant nécessaire pour déterminer le nombre optimal d'ambulances requises.

- *déterminer dans quelle mesure le transport des patients peut être assuré par des ambulances terrestres municipales — dont celles de TEMS, qui répond actuellement à la plupart des appels — plutôt que par Ornge;*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans son rapport sur les services du PATPC présenté en août 2013, la société d'experts-conseils a conclu, à partir de discussions avec quatre municipalités, que les villes, sauf celles de Toronto et d'Ottawa, avaient une capacité limitée d'assurer le transport de patients dans le cadre du PATPC, car elles ne disposaient pas toutes d'un personnel ambulancier paramédical de niveau spécialisé et n'avaient pas toutes le mandat ou le financement requis pour assurer le transport de patients dans le cadre du PATPC. La société a également mentionné que, si Ottawa disposait d'un personnel ambulancier paramédical de niveau spécialisé, la municipalité n'avait pas le mandat ou le financement requis pour assurer ce type de transport. Le Ministère n'a pas autrement évalué la capacité des services d'ambulance terrestre dans la province de fournir directement des services de transport pour patients en phase critique.

- *comparer le coût des différentes options de service pour aider à déterminer si le transport sécuritaire des patients peut être assuré de façon plus rentable que selon le modèle actuel.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans son rapport sur les services du PATPC présenté en août 2013, la société d'experts-conseils a inclus une analyse générale de la faisabilité de quatre modèles distincts en vue d'optimiser l'efficacité du transport des patients en phase critique en Ontario. Elle a évalué les avantages et les inconvénients de chaque modèle, et a notamment procédé à une analyse qualitative des répercussions sur les coûts. Le rapport a examiné les modèles suivants : 1) la totalité des services du PATPC sont assurés par Ornge; 2) la gestion, l'expédition des ambulances et la surveillance médicale sont centralisées (centralisées à Ornge ou à un autre organisme); 3) des équipes en milieu hospitalier et des services médicaux d'urgence locaux se consacrent au transport de patient en phase critique et sont expédiés de façon centrale par Ornge ou un autre organisme; 4) les services médicaux d'urgence du PATPC sont gérés et fournis par les municipalités. Dans son rapport, la société d'experts-conseils a recommandé

qu'on procède à un examen plus approfondi des modèles avant de déterminer une marche à suivre.

Répartition des ambulances

Recommandation 3

Pour aider à s'assurer que les services d'ambulance aérienne et services connexes répondent aux besoins des patients de façon rentable, Ornge doit :

- *veiller à ce que son nouveau système de répartition assure un suivi fiable des distances parcourues et des données sur les coûts afin d'assurer un déploiement efficace des aéronefs les plus appropriés pour aller chercher les patients à transporter et les amener à destination;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le 1er juin 2015, Ornge a mis en oeuvre un nouveau système de répartition assistée par ordinateur relativement à ses services d'ambulance aérienne et à ses services d'ambulance terrestre et aérienne pour les patients en phase critique. Le nouveau système de répartition permet à Ornge d'obtenir les renseignements suivants : la position de ses aéronefs en temps réel; l'heure du démarrage du moteur, du décollage et de l'atterrissage; le trajet et l'altitude des aéronefs; la position de ses ambulances en temps réel; les heures estimatives d'arrivée aux établissements selon les conditions de circulation en temps réel. Le système de répartition utilise une plateforme de planification des vols pour suivre les distances de vol de tous les aéronefs selon l'information sur les points de départ et les destinations saisie dans le système par le personnel d'Ornge une fois qu'une demande de transport a été acceptée. Durant le transport, le système enregistre la position de l'aéronef au moyen d'un repérage par satellite. Une fois la demande de transport menée à terme, toutes les données de suivi sont automatiquement transférées au système de répartition, qui calcule la distance parcourue par le patient et celle parcourue pour chaque segment du déplacement, et sépare l'information sur les segments durant lesquels un patient est transporté et celle sur les segments durant lesquels aucun patient n'est transporté.

Pour les transferts non urgents et les transferts planifiés, qui sont habituellement effectués par des transporteurs avec lesquels une entente permanente a été conclue, le coût est toujours pris en compte. Ornge a recours à un outil d'optimisation pour la planification à long terme (PLT), qui génère les itinéraires les plus rentables concernant tous les transferts non urgents prévus le jour suivant à partir des taux négociés pour les transporteurs signataires d'une entente permanente, qui ont été programmés dans l'outil de PLT. Ornge surveille les coûts globaux des vols au moyen d'un rapport financier mensuel sur les heures de vol, les coûts de carburant et d'autres frais, comme les droits d'atterrissage. Ce rapport mensuel est examiné et analysé par le service des finances et la haute direction d'Ornge pour s'assurer que les coûts sont conformes aux attentes.

Ornge nous a informés que, conformément à ses politiques, le système de répartition ne tient pas compte du coût au moment de sélectionner un aéronef pour répondre à une demande d'intervention sur les lieux et pour les transferts très urgents. Par exemple, dans les cas où un patient risque de perdre la vie ou un membre ou lorsqu'il y a un risque imminent de détérioration de l'état du patient si un transfert n'est pas immédiatement effectué, le véhicule le plus rapide et le plus approprié est sélectionné sans que les coûts soient pris en compte. Ornge utilise un certain nombre d'outils pour améliorer l'uniformité du processus décisionnel en matière de répartition, notamment un algorithme aux fins de la sélection des véhicules et une fonction de recherche du véhicule le plus près qui établit un classement des véhicules selon des paramètres de temps et de distance. Pour les transferts urgents, c'est-à-dire dans les cas où la situation peut devenir assez grave pour nécessiter une intervention d'urgence, les médecins spécialisés en transport médical d'Ornge peuvent faire appel à leur

jugement pour déterminer si un autre vol moins onéreux peut être utilisé. Les politiques d'Ornge stipulent explicitement que lorsqu'au moins deux véhicules sont disponibles, qu'ils répondent aux besoins du patient et que les soins seront prodigués dans les mêmes délais, le personnel devrait sélectionner celui qui est le plus efficient.

- *travailler avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) à établir des liens électroniques entre son système de répartition et les systèmes de répartition des ambulances terrestres administrés par le Ministère ou par des municipalités;*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Des efforts d'intégration préliminaires sont déployés par Ornge et le Ministère en vue d'intégrer le système de répartition d'Ornge aux 22 centres intégrés de répartition d'ambulances (CIRA) qui sont chargés de diriger les déplacements de l'ensemble des ambulances terrestres et des véhicules d'intervention d'urgence provinciaux dans une région donnée. Le Ministère a rédigé un document de spécifications techniques pour ce projet. Ornge fait partie de l'équipe de projet mixte responsable du développement des systèmes et des activités de mise en oeuvre. En juillet 2006, des membres d'Ornge et du Ministère ont tenu une réunion de lancement du projet en vue d'établir la portée, les échéanciers et la structure de gouvernance du projet. Le Ministère prévoit qu'une intégration initiale aura lieu à l'un des CIRA d'ici mars 2017, et que l'intégration aux autres CIRA sera achevée d'ici mars 2018.

- *calculer le pourcentage de cas dans lesquels un membre du personnel hospitalier doit accompagner le patient parce que les ambulanciers paramédicaux d'Ornge possédant la formation voulue ne sont pas disponibles, et déterminer s'il y a des problèmes systémiques – par exemple, un nombre insuffisant d'ambulanciers paramédicaux disponibles dans une base donnée – à régler;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Au moment de notre audit de 2012, Ornge ne disposait pas toujours d'un personnel suffisant pour fournir des escortes médicales au niveau de soins requis. Ornge a remédié à cette lacune en 2014 en faisant équipe avec le Collège Cambrian pour exécuter un programme de formation paramédicale en soins avancés, et en fournissant une formation interne en vue d'améliorer les qualifications de son personnel paramédical existant. Grâce à cet intérêt renouvelé pour la formation paramédicale, en 2014 et en 2015 respectivement, 9 et 16 ambulanciers paramédicaux détenant une certification en soins primaires ont obtenu une certification en soins avancés (vol), tandis que 13 et 6 ambulanciers paramédicaux détenant une certification en soins avancés (vol) ont obtenu une certification en soins intensifs. Cela a constitué une amélioration par rapport à 2013, lorsque seulement cinq ambulanciers paramédicaux ont obtenu une certification de niveau supérieur.

Avec la mise en oeuvre de ce nouveau système de répartition en juin 2015, Ornge peut suivre le nombre de transports qui ont nécessité une escorte médicale mise à disposition par un hôpital parce qu'elle n'a pu fournir une escorte au niveau de soins requis. Il ressort des données pour la période allant du 1er janvier au 31 mars 2016 que moins de 1 % des demandes ayant donné lieu à une intervention ont nécessité une escorte médicale fournie par un hôpital parce qu'Ornge n'avait pas été en mesure d'assurer le niveau de soins requis.

Cependant, la pleine mise en oeuvre de cette recommandation ne signifie pas qu'Ornge a toujours été capable de fournir le niveau de soins requis pour tous les appels, et dans certains cas, des escortes médicales ont été nécessaires.

- *déterminer pourquoi un nombre important de vols sont annulés après décollage et prendre des mesures pour réduire ce nombre.*

  État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2018.

Détails

Les taux élevés de demandes annulées résultent le plus souvent de demandes d'intervention par hélicoptère sur les lieux, et ils varient selon les centres intégrés de répartition d'ambulances (CIRA) et les services médicaux d'urgences municipaux. Tous les mois, le service des finances et la haute direction d'Ornge examinent les tendances concernant les demandes n'ayant pas donné lieu à une intervention ainsi que des données comparatives annuelles. Il ressort de ces rapports que la majorité des demandes ne donnant pas lieu à une intervention sont annulées en raison des conditions météorologiques ou annulées par les services médicaux d'urgences locaux. Pour aider à réduire la fréquence des demandes annulées, Ornge a consulté des intervenants en 2014 et en 2015, y compris des services d'ambulance terrestre d'urgence et des CIRA, afin de hausser la sensibilisation concernant les demandes appropriées de services d'ambulance aérienne. Par exemple, Ornge a indiqué que les CIRA demandaient parfois des services d'ambulance aérienne même lorsqu'il était évident qu'une ambulance terrestre arriverait sur les lieux plus rapidement. Dans le cadre de ces consultations, Ornge a présenté une ligne directrice sur les limites géographiques pour aider à déterminer s'il convenait de demander des services d'ambulance aérienne. Plus précisément, les limites géographiques étaient fondées sur la distance parcourue en 30 minutes dans des conditions de conduites normales autour de chaque hôpital de traumatologie principal pour des services médicaux d'urgence particuliers près des bases hospitalières d'Ornge à Ottawa, Sudbury, Thunder Bay, London, Hamilton et Toronto. Les demandes de services d'ambulance à l'intérieur de ces limites géographiques ne devraient généralement pas nécessiter une intervention aérienne étant qu'une ambulance terrestre pourrait transporter le patient plus rapidement. Cependant, Ornge a mentionné que les CIRA étaient toujours autorisés à faire appel à leur jugement et pouvaient donc toujours demander une intervention aérienne pour tout appel d'intervention sur les lieux. Ornge nous a dit qu'il s'attendait à ce que ces limites géographiques soient utilisées comme outil de référence pour aider à réduire le taux de demandes ne donnant pas lieu à une intervention dans les régions visées. Bien que l'adoption et la mise en oeuvre de ces limites soient laissées à la discrétion des services médicaux d'urgence et des CIRA, en septembre 2016, 12 CIRA ou services médicaux d'urgence avaient communiqué les limites à leur personnel. Ornge n'avait pas encore déterminé si la ligne directrice avait permis de réduire le nombre de demandes annulées, mais il prévoyait le faire d'ici la fin de mars 2018.

- *Pour l'aider à assurer une surveillance adéquate des opérations ambulancières d'Ornge, le Ministère doit exiger d'Ornge qu'elle déclare périodiquement le nombre de demandes annulées et refusées, classées par raison principale.*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Depuis mars 2012, aux termes de l'entente de rendement révisée, Ornge est tenue de déclarer les volumes d'appels au Ministère tous les mois, y compris le nombre de demandes de services, le pourcentage de demandes ayant donné lieu à une intervention et les raisons pour lesquelles des demandes n'ont pas donné lieu à une intervention. Il est ressorti des résultats pour le mois terminé le 31 mars 2016 que 30 % des 2 090 demandes reçues avaient été annulées. Du nombre de demandes annulées, 20 % l'ont été parce que le patient a été transporté par les services d'ambulance terrestre locaux, 15 % l'ont été en raison des conditions climatiques, et les demandes comprises dans la tranche restante l'ont été pour plus de 15 autres motifs, dont le fait que le transport avait été demandé par erreur.

Délais d'intervention

Recommandation 4

Pour qu'il soit possible d'évaluer les délais d'intervention des ambulances aériennes par rapport aux normes de rendement et de déterminer s'ils sont raisonnables :

- *Ornge doit s'assurer que tous les moments clés du processus de traitement des appels – comme l'heure de réception de l'appel, l'heure d'acceptation ou de refus de la demande et l'heure de décollage de l'ambulance – sont consignés et que toute tendance ou écart important par rapport aux attentes fait l'objet d'une enquête;*

  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Avec la mise en oeuvre du nouveau système de répartition assistée par ordinateur d'Ornge le 1er juin 2015, les moments clés sont consignés dans le processus de traitement des appels, notamment les suivants : la demande de services; l'exhaustivité des renseignements sur le patient; la vérification des conditions météorologiques; l'acceptation ou le refus de la demande; le départ de la base; l'arrivée au site d'atterrissage; l'arrivée du patient à destination.

Les rapports internes d'Ornge sur les délais d'intervention englobent ce qui suit :

- Un rapport annuel sur le rendement destiné au Comité des opérations d'Ornge et indiquant le rendement en matière de délai d'intervention pour les transferts aériens et terrestres. Par exemple, Ornge doit faire savoir aux appelants dans les 10 minutes suivant la demande de services si elle est en mesure d'expédier un aéronef sur les lieux.
- Un rapport trimestriel qui comprend de l'information indiquant si Ornge a atteint ses cibles de délai d'intervention pour les transferts aériens. Par exemple, le délai entre le moment où Ornge est contacté pour la première et celui où un aéronef quitte la base doit être inférieur à 16,5 minutes pour les demandes d'intervention sur les lieux.
- Des rapports quotidiens produits dans le cadre de l'initiative « un seul numéro à composer » et destinés au Centre de contrôle opérationnel d'Ornge (par l'entremise duquel CritiCall Ontario, pour le compte des hôpitaux d'origine, coordonne le transport par Ornge d'un établissement à un autre de patients qui risquent de perdre la vie ou un membre). Par exemple, le délai entre le moment où Ornge reçoit la demande de transfert et celui où le patient arrive à destination.
- Des rapports quotidiens sur les délais d'expédition des ambulances produits par le Centre de contrôle opérationnel d'Ornge. Par exemple, le nombre de cas où Ornge fait savoir aux appelants dans les 20 minutes suivant une demande de transfert hautement prioritaires (soins actifs) si elle peut expédier un aéronef.

En décembre 2015, le Comité directeur de la gestion de la qualité, du risque et de la sécurité d'Ornge a mis sur pied un comité pluridisciplinaire chargé de poursuivre l'amélioration de la surveillance interne des tendances et des écarts concernant les délais d'intervention. Ce groupe de travail sur l'examen du triage et de la répartition analyse la prise de décisions en matière de répartition pour des types particuliers d'appels, notamment dans les cas où le patient est décédé avant l'arrivée d'Ornge sur les lieux ou à l'établissement d'origine pour les transferts entre établissements. Les cas sont présentés au comité dans le cadre de discussions ouvertes, et l'on met par écrit des mesures de suivi s'accompagnant de recommandations opérationnelles à l'intention du Comité directeur de la gestion de la qualité, du risque et de la sécurité, dans le but d'améliorer le processus décisionnel en matière de répartition.

En mars 2016, le Comité directeur de la gestion de la qualité, du risque et de la sécurité a aussi créé un groupe de travail sur l'examen de l'analyse stratégique des données, qui examine systématiquement les tendances et les écarts concernant les délais d'intervention ainsi que d'autres indicateurs

de rendement en vue de formuler des recommandations à son intention. Le groupe s'est réuni pour la première fois en juillet 2016.

- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec Ornge, doit élargir les exigences de rendement prévues dans l'entente de services de façon à inclure des indicateurs sur les délais d'intervention aux étapes clés du transport d'un patient (c'est-à-dire depuis la réception initiale de l'appel jusqu'à l'arrivée d'Ornge sur les lieux et l'arrivée du patient à destination).*
  État : Ne sera pas mise en oeuvre.

Détails

L'entente de rendement révisée ne comprend aucune mesure concernant le délai entre le moment où l'appel est reçu pour la première fois et celui où Ornge arrive sur les lieux ou celui où le patent arrive à destination. Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas intégré de telles mesures dans l'entente en raison de la rétroaction fournie par des experts du transport par ambulance aérienne. Il a convoqué ces experts en janvier et en février 2012 pour recenser les indicateurs de rendement utilisés dans le système de transport par ambulance aérienne. Le Ministère a indiqué qu'étant donné qu'Ornge dessert une vaste superficie géographique, le délai requis pour arriver sur les lieux ou à un établissement dépend en grande partie de la distance à parcourir; par conséquent, le fait de mesurer les délais d'intervention en se fondant sur le délai entre le moment où l'appel est reçu et celui où un aéronef d'Ornge est expédié permet de déterminer de manière plus appropriée si le transport des patients est effectué en temps opportun. Par conséquent, le Ministère n'a pas systématiquement déterminé si les autres administrations utilisent l'indicateur de rendement « arrivée à destination », mais il soulèvera cette question à la prochaine réunion du groupe de discussion sur les services d'ambulance aérienne au Canada, qui est formé de représentants de l'ensemble du pays. Nous estimons toujours que cette mesure du rendement fournirait une image précise des services, qui serait compréhensible pour les utilisateurs de services d'ambulance aérienne.

Surveillance des activités opérationnelles

Recommandation 5

Pour mieux assurer la prestation sécuritaire des services d'ambulance aérienne :

- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit effectuer, sans avis préalable, des examens périodiques de ses fournisseurs de services d'ambulance aérienne, dont Ornge et son centre de communication et de répartition;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Aux termes de l'entente de rendement révisée, le Ministère peut effectuer à tout moment des visites non annoncées aux locaux d'Ornge pour examiner la prestation des services et l'utilisation des fonds par l'organisme. En 2012, des inspections non annoncées mettant l'accent sur le volet paramédical des activités d'ambulance aérienne et terrestre d'Ornge ont commencé à faire partie du processus de certification des services, qui est requis pour tous les exploitants de services d'ambulance (un processus officiel de certification doit être exécuté tous les trois ans pour confirmer qu'un exploitant satisfait aux normes de certification prévues par la loi). Du 1er avril 2015 au 15 juin 2016, le Ministère a effectué 12 inspections non annoncées. Le Ministère a indiqué qu'il avait constaté des améliorations concernant Ornge et les transporteurs visés par une entente permanente depuis qu'il a entrepris ces inspections.

- *Ornge doit utiliser son système de suivi des plaintes récemment amélioré pour déterminer s'il existe des problèmes systémiques qui justifieraient un suivi;*
  État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Ornge a mis en oeuvre un nouveau système de suivi des plaintes en février 2012 et a indiqué qu'actuellement, toutes les plaintes sont saisies à des fins de consignation et d'enquête, et les enquêtes sur les plaintes font l'objet d'une surveillance centralisée. Plus particulièrement, en 2012, Ornge a rétabli son unité des normes professionnelles et de la conformité qui, dorénavant, relève expressément du directeur des opérations paramédicales au lieu de nombreux secteurs de l'organisme comme c'était le cas auparavant. Depuis 2012, cette unité dirige la planification des enquêtes sur les plaintes et des mesures correctives, ce qui comprend la tenue de discussions avec les services concernés au sujet des résultats des enquêtes.

En 2015, Ornge a créé un outil de classification devant être utilisé à la fin de chaque enquête sur une plainte pour favoriser l'uniformité de l'analyse des tendances. L'unité des normes professionnelles et de la conformité d'Ornge examine également les tendances tous les mois et tous les trimestres, et les données sur les tendances sont classées dans différentes catégories, notamment les suivantes : le comportement du patient et de la famille; la documentation; la médication; les dispositifs médicaux; les accidents qu'ont des patients durant leur prise en charge par Ornge. En outre, les données sur les plaintes de patients sont communiquées tous les trimestres au Comité de la qualité des soins d'Ornge et au Ministère. Les plaintes d'intervenants (par exemple, de la part d'un fournisseur de soins de santé) et toutes les enquêtes connexes sont communiquées au Comité des opérations d'Ornge, qui examine l'information et pose des questions. Des mesures correctives sont prises par l'unité des normes professionnelles et de la conformité et par toute autre unité opérationnelle concernée, le cas échéant.

- *Ornge doit continuer d'examiner ses mesures d'évaluation de la qualité et de les mettre à jour au besoin pour qu'elles reflètent les éléments clés des bons soins aux patients.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Ornge effectue des évaluations de la qualité deux fois l'an. Pour ce faire, elle examine un échantillon de dossiers médicaux pour déterminer son rendement en fonction d'un certain nombre d'indicateurs médicaux. De 2012 à 2013, Ornge a procédé à un examen de ses mesures d'évaluation de la qualité dans le cadre de sa participation à un groupe international de recherche de consensus. Ce groupe appliquait des pratiques exemplaires fondées sur les éléments probants en vue d'élaborer des indicateurs de rendement cliniques et des outils d'analyse comparative pour le transport aérien et terrestre de patients en phase critique. À partir de ce travail, les indicateurs cliniques qu'utilise Ornge ont été modifiés en avril 2015. Les indicateurs à jour ont d'abord été utilisés pour évaluer des dossiers médicaux durant la période de six mois allant d'avril à septembre 2015, et les résultats ont été présentés au Comité consultatif médical d'Ornge en décembre 2015. Le Comité consultatif médical a ensuite présenté au Comité de la qualité des soins, en mars 2016, son examen des paramètres cliniques révisés d'Ornge et du rendement connexe.

- *Pour améliorer sa surveillance des services d'ambulance aérienne, le Ministère doit préciser à Ornge quelles plaintes, incidents et enquêtes subséquentes elle devrait lui transmettre.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

L'intervenant en faveur des patients est un membre du personnel d'Ornge qui aide les patients et leurs fournisseurs de soins en leur communiquant de l'information sur le système d'ambulance aérienne, qui répond à leurs questions et préoccupations concernant le transport par ambulance aérienne, et qui offre une assistance relativement aux processus de plaintes et de relations avec les patients d'Orgne et fournit des renseignements à ce sujet. Aux termes de l'entente de rendement révisée, Ornge doit soumettre sans attendre au Ministère toute plainte reçue par son intervenant en faveur des patients. Ornge doit également soumettre au Ministère de

l'information sur tous les cas d'incidents décrits dans les normes de documentation applicables aux services d'ambulance, auxquelles les services d'ambulance municipaux sont aussi tenus d'adhérer. Par exemple, ces normes exigent que les exploitants de services d'ambulance signalent les délais inhabituels d'intervention ou de services pouvant avoir eu une incidence négative sur la prestation de soins aux patients, ou toutes les situations pouvant avoir causé un préjudice à un patient. Lorsque de telles situations surviennent, Ornge en avise le Ministère, qui détermine ensuite, en consultation avec l'organisme, si c'est lui qui fera enquête sur la plainte ou l'incident, si c'est Ornge qui s'en chargera, ou s'ils feront enquête ensemble. Ornge est tenue de soumettre à l'examen du Ministère toutes les enquêtes qu'elle est responsable de mener.

Chapitre 2

Ministère des Transports

Section

2.03 L'entretien des routes en hiver

Suivi du *Rapport spécial d'avril 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	3	1	2		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	3		3		
Recommandation 6	5	2		2	1
Recommandation 7	4	2	2		
Recommandation 8	1		1		
Total	**18**	**11**	**2**	**4**	**1**
%	**100**	**61**	**11**	**22**	**6**

Contexte

L'entretien des routes en hiver était effectué par les employés du ministère des Transports (le Ministère) et des entrepreneurs du secteur privé jusqu'en 2000, puis ce travail a été imparti de manière plus exhaustive à des entrepreneurs du secteur privé.

De 2000 à 2009, le Ministère a utilisé deux types de contrats pour les travaux d'entretien des routes en hiver : les « contrats de sous-traitance gérés », dans le cadre desquels il a embauché plusieurs entrepreneurs (disposant d'un équipement d'hiver) pour fournir des services précis comme le déneigement et l'épandage de sel et de sable, et les « contrats d'entretien régionaux », selon lesquels un entrepreneur doit exécuter tous les travaux d'entretien des routes en été et en hiver dans une région en appliquant les normes et les pratiques exemplaires du Ministère.

En 2009, le Ministère a cherché à réduire les coûts en éliminant les contrats de sous-traitance gérés et en ayant recours uniquement à des contrats d'entretien régionaux « fondés sur le rendement ».

Aux termes des nouveaux contrats, on ne disait plus aux entrepreneurs *comment* faire leur travail – on les informait seulement des *résultats* attendus. Ce changement a fait en sorte que les routes n'étaient plus dégagées aussi efficacement qu'auparavant. Au lieu d'être tenus de suivre les pratiques exemplaires avérées du Ministère concernant, par exemple, la quantité d'équipement (chasse-neige et épandeuses de sel et de sable) nécessaire pour dégager efficacement les routes, les entrepreneurs pouvaient décider eux-mêmes de l'équipement à utiliser.

En outre, le Ministère s'est surtout fondé sur l'offre de prix la plus basse pour choisir les entrepreneurs du secteur privé, sans vérifier si ceux-ci possédaient l'équipement requis pour fournir des services efficaces.

Tous ces facteurs ont entraîné une baisse des niveaux de service d'entretien routier hivernal dans toute la province et des conditions de conduite moins sécuritaires. L'entretien des routes durant les tempêtes s'est aussi détérioré, et le Ministère a réduit les services pour les accotements et bretelles d'autoroute, les voies pour véhicules lents et les voies de dépassement.

Bien que les niveaux de service d'entretien routier hivernal aient décliné avec l'instauration des nouveaux contrats fondés sur le rendement, le Ministère est parvenu à réduire considérablement les coûts et à empêcher que ceux-ci augmentent autant qu'ils l'auraient fait si les anciens contrats avaient été maintenus.

À la fin de 2012, le Ministère a commencé à négocier des niveaux accrus d'équipement et de service avec les entrepreneurs afin d'améliorer l'entretien hivernal des routes de la province. Les coûts vont probablement augmenter au fur et à mesure que le Ministère apportera d'autres améliorations aux niveaux de service.

En février 2014, le Comité permanent des comptes publics nous a demandé d'examiner le programme d'entretien routier hivernal depuis l'année précédant sa privatisation. Nous avons notamment constaté ce qui suit dans notre rapport spécial de 2015 *L'entretien des routes en hiver* :

- **Les entrepreneurs bénéficiaires de contrats fondés sur le rendement ont utilisé moins d'équipement, ce qui a entraîné une réduction du service** – Une des plus importantes conditions à respecter pour assurer un entretien routier hivernal adéquat est de posséder suffisamment d'équipement, comme des chasse-neige et des épandeuses. Les anciens contrats établissaient de nombreuses pratiques exemplaires concernant la quantité d'équipement que les entrepreneurs devaient utiliser pour faire un bon travail. Cependant, le processus ministériel d'approvisionnement fondé sur le prix le plus bas pour les nouveaux contrats a, par sa nature même, incité les entrepreneurs à réduire les coûts afin d'obtenir les contrats. La plupart des entrepreneurs ont réduit au minimum leurs niveaux d'équipement d'entretien hivernal, ce qui a diminué leur capacité de répondre aux exigences contractuelles et entraîné une réduction du niveau de service.
- **Les entrepreneurs bénéficiaires de contrats fondés sur le rendement ont utilisé moins de matériaux de traitement pour entretenir les routes** – L'épandage de matériaux comme le sel, le sable et les liquides de dégivrage pour traiter les routes est une importante activité d'entretien hivernal. Comme pour les niveaux d'équipement, le processus d'approvisionnement du Ministère fondé sur le prix le plus bas a incité les entrepreneurs à réduire les coûts en utilisant moins de matériaux de traitement. Aux termes des anciens contrats, les entrepreneurs qui n'utilisaient pas les quantités minimales de matériaux de traitement stipulées dans le contrat devaient rembourser le Ministère, ce qui permettait de s'assurer que les entrepreneurs utiliseraient au moins ces quantités. L'exigence en matière de remboursement a été supprimée dans les nouveaux contrats, et les entrepreneurs n'ont donc plus été encouragés à utiliser les mêmes quantités de sel ou de sable. Pour l'antigivrage, certains

entrepreneurs ont choisi de n'en utiliser aucune quantité.

- **Les entrepreneurs n'ont pas été en mesure de respecter les exigences contractuelles** – Les audits du Ministère ont révélé environ 1 100 cas où les entrepreneurs n'avaient pas atteint de multiples objectifs de résultat en 2013-2014. Dans environ la moitié de ces cas, les entrepreneurs n'avaient pas pu desservir leurs circuits dans les délais. La non-atteinte de cet objectif pouvait souvent être attribuée à un équipement insuffisant, et la sécurité du public et des fournisseurs de services d'urgence était compromise parce que les entrepreneurs n'avaient pas déneigé ou salé les routes, qu'ils l'avaient fait trop rarement ou qu'ils avaient conduit l'équipement trop vite pour assurer l'efficacité optimale du déneigement et de l'épandage de sel.
- **Le processus d'approvisionnement ne tenait pas suffisamment compte de la capacité des entrepreneurs de fournir les services requis** – Le processus d'approvisionnement comportait deux étapes pour les entrepreneurs qui satisfaisaient aux exigences minimales de préqualification. À la première étape, les entrepreneurs soumettaient des stratégies d'entretien routier hivernal, auxquelles le Ministère attribuait une note en fonction d'un ensemble de critères. Tout entrepreneur qui obtenait 70 % selon ces critères passait à la deuxième étape, et le contrat était alors attribué à l'entrepreneur proposant le plus bas prix. Étant donné les modalités d'attribution des points selon les différents critères, il était possible pour un entrepreneur d'obtenir 70 % et de passer à l'étape de l'offre de prix sans satisfaire à toutes les exigences requises pour assurer un entretien adéquat des routes en hiver. Par exemple, malgré le fait qu'un équipement suffisant est essentiel à un entretien routier hivernal adéquat, ce facteur comptait pour seulement 15 % des points attribués à la première étape. À la deuxième étape, les différences qualitatives entre les entrepreneurs sur le plan de la quantité et du type d'équipement ou de tout autre aspect de l'entretien ne comptaient pas dans le choix de l'entrepreneur. Le seul facteur pris en considération à ce stade était le prix proposé par l'entrepreneur.
- **Le choix de l'entrepreneur le moins disant peut être plus coûteux à long terme** – Nous avions remarqué un cas où le soumissionnaire classé second avait beaucoup plus d'équipement que l'entrepreneur qui avait proposé le plus bas prix et qui a obtenu le contrat. Plus particulièrement, pour un coût de seulement 700 000 $ de plus par année, le soumissionnaire classé second proposait d'utiliser 22 machines de plus que l'entrepreneur choisi. Comme l'entrepreneur retenu n'a pas été en mesure de fournir les niveaux de service requis, le Ministère a dû engager des coûts annuels de 1,7 million de dollars pour 13 machines additionnelles. Si le contrat avait été attribué au soumissionnaire classé second, l'entretien des routes de la zone aurait pu être assuré avec beaucoup plus d'équipement et pour environ 1 million de dollars de moins.
- **Le Ministère dépend dans une trop grande mesure des rapports des entrepreneurs sur leur propre rendement** – L'atteinte de certains objectifs par les entrepreneurs peut être vérifiée seulement au moyen d'observations sur le terrain durant et immédiatement après les tempêtes de neige. Cependant, nous avons constaté que la plupart des audits menés par le Ministère étaient des audits internes effectués quelques semaines après une tempête, à l'aide de données de suivi GPS et des renseignements des entrepreneurs qui présentent des rapports sur leur propre rendement. Cette façon de procéder donnait lieu à un conflit d'intérêts potentiel : les entrepreneurs n'avaient pas intérêt à déclarer qu'ils n'avaient pas atteint certains objectifs, et ils savaient que la présence des coordonnateurs

sur le terrain était limitée. Malgré cette situation, les audits du Ministère ont quand même révélé de nombreux cas où les entrepreneurs avaient fourni des renseignements inexacts ou incomplets.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour y donner suite.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

À l'été 2016, le ministère des Transports (le Ministère) nous a fourni de l'information sur l'état des recommandations formulées dans notre rapport spécial de 2015 *L'entretien des routes en hiver*. Selon notre examen de cette information, le Ministère a pleinement mis en œuvre 42 % de nos recommandations. Ces recommandations ont trait à l'amélioration du rendement des entrepreneurs et de la sensibilisation du public à l'égard des conditions routières hivernales. Par exemple, le Ministère a mis à disposition des outils supplémentaires sur le site Web Ontario 511 pour aider les gens à demeure au fait des conditions routières et de la progression des activités de dégagement des routes.

Le Ministère a aussi fait des progrès considérables relativement à 42 % des autres recommandations. Il a déjà commencé à apporter rapidement certains des changements requis à son mode de gestion des entrepreneurs qui exécutent les travaux d'entretien hivernal. Cependant, les contrats fondés sur le rendement sont en vigueur jusqu'en 2026, et le Ministère devra attendre l'expiration de ceux-ci pour mettre pleinement en œuvre toutes nos recommandations.

L'état de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Quantités d'équipement

Recommandation 1

Pour assurer un entretien routier hivernal efficace et améliorer la sécurité routière, le ministère des Transports doit :

- *vérifier si les entrepreneurs disposent d'une quantité suffisante de chaque type d'équipement d'entretien hivernal et si cet équipement est en bon état de marche dans toutes les zones contractuelles (cela pourrait inclure l'introduction de lignes directrices que les entrepreneurs devraient suivre pour calculer l'équipement requis en fonction de la durée des circuits, de la longueur des circuits et de la vitesse de l'équipement);*
- *s'il détermine que l'entrepreneur responsable d'une zone dispose d'une quantité insuffisante de chaque type d'équipement requis pour assurer un entretien routier hivernal efficace, travailler avec cet entrepreneur à régler les problèmes et à hausser les services d'entretien à des niveaux acceptables;*

  État : En voie de mise en œuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Les contrats d'entretien régionaux passés avant 2009 exigeaient que les quantités minimales d'équipement requises pour procéder à un déneigement et à un épandage de sel appropriés soient calculées au moyen d'une formule fondée sur les pratiques exemplaires du Ministère. Cependant, il était ressorti de notre audit de 2015 que cette exigence avait été supprimée dans les nouveaux contrats, ce qui permettait aux entrepreneurs d'utiliser moins d'équipement. Il a été établi que, dans le cadre des nouveaux contrats, les entrepreneurs utilisaient 22 % moins d'équipement qu'auparavant, ce qui s'était soldé par une diminution des niveaux de service. Notre audit a aussi révélé que, dans un petit nombre de zones contractuelles, les niveaux de service en matière de déneigement et d'épandage

de sel avaient déjà diminué parce que des entrepreneurs utilisaient de l'équipement fonctionnant mal.

Dans le cadre du présent suivi, nous avons constaté que le Ministère avait établi des exigences pour le calcul de la quantité suffisante d'équipement dans un nouveau contrat octroyé pour la zone de Kenora; il s'agissait du seul nouveau contrat ayant été passé depuis notre audit de 2015. Ce contrat exige également que l'entrepreneur élabore et applique une stratégie d'entretien de l'équipement pour s'assurer que celui ci sera en état de marche durant toute la saison hivernale. Par exemple, aux termes de cette stratégie, l'entrepreneur doit disposer de matériel de remplacement équivalant à 10 % de l'équipement qu'il utilise activement.

Pour les 19 autres contrats déjà conclus ailleurs dans la province, les quantités d'équipement ont été portées à des niveaux suffisants au moyen d'autorisations de modification ou de l'apport de changements aux contrats exigeant l'ajout de chasse-neige, d'épandeuses de sel et de sable et de combinés. Au total, 22 chasse-neige, 16 épandeuses de sel et de sable et 20 combinés ont été ajoutés dans ces 19 zones contractuelles.

À l'hiver 2015-2016, le Ministère a commencé à s'assurer du bon fonctionnement de l'équipement des entrepreneurs en exigeant que le matériel satisfasse à des critères de fiabilité liés à quelque 20 composantes distinctes d'inspection. Par exemple, les lames des chasse-neige ne doivent pas être endommagées et les systèmes hydrauliques qui permettent de les soulever et de les faire bouger doivent fonctionner adéquatement. Les entrepreneurs sont tenus de procéder à ces auto-inspections au début de l'hiver, puis tous les mois durant la saison hivernale.

Durant l'hiver 2015-2016, les entrepreneurs de deux zones n'ont pas effectué ces inspections au début de l'hiver; ceux de 10 zones soit n'ont pas procédé aux inspections mensuelles au cours de la saison hivernale, soit ne pouvaient se fier à leur équipement. Pour les entrepreneurs qui ont effectué les inspections, le Ministère leur a donné un incitatif s'élevant à 4 000 $ pour qu'ils inspectent chaque pièce d'équipement et en assurent l'entretien régulièrement. Nous encourageons le Ministère à continuer de chercher des moyens de s'assurer que les entrepreneurs dans les mêmes régions effectuent ces inspections et veillent au bon fonctionnement de leur équipement.

RECOMMANDATION DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Nous reconnaissons que le Ministère a pris des mesures pour s'assurer du bon fonctionnement de l'équipement tout au long de la saison hivernale en fournissant des incitatifs financiers aux entrepreneurs dans les 19 régions existantes. Nous recommandons toutefois que le Ministère réévalue la nécessité de verser des incitatifs aux entrepreneurs étant donné que le coût du maintien de l'équipement en état de marche devrait être inclus dans les contrats passés avec le gouvernement.

- *établir des protocoles afin de répondre de façon appropriée et cohérente aux demandes présentées par son personnel concernant l'amélioration de l'entretien routier hivernal.*

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions constaté que les employés et les ingénieurs du Ministère pouvaient présenter des demandes pour procéder plus fréquemment au déneigement de certains éléments, comme les bretelles, les accotements et les voies de dépassement. Nous avions toutefois observé que ces demandes n'étaient soumises à aucun processus officiel d'approbation et qu'il n'y avait aucune ligne directrice ni aucun protocole pour les accepter ou les refuser. En outre, les demandes n'étaient pas acceptées ou refusées de manière uniforme.

Après notre audit, en octobre 2016, le Ministère a mis en place un processus pour que les demandes d'augmentation de la fréquence des activités de

déneigement soient évaluées selon des critères communs d'évaluation. Par exemple, lorsqu'il examine ces demandes, le personnel doit déterminer si les fréquences actuelles des activités de déneigement sont inférieures aux pratiques exemplaires et aux normes ministérielles. Le cas échéant, le personnel doit alors chercher le moyen le plus économique de hausser les niveaux de service.

Une ligne directrice mise en œuvre en octobre 2016 dans le cadre de ce nouveau processus exige également que le personnel indique la raison pour laquelle une demande d'augmentation de la fréquence des activités de déneigement n'est pas approuvée.

La ligne directrice prévoit aussi que le personnel doit examiner la liste des demandes pour en vérifier la cohérence et déceler les tendances qui peuvent être intégrées aux pratiques exemplaires et aux normes, le cas échéant. La liste doit être tenue pour chaque zone contractuelle.

Utilisation proactive des matériaux

Recommandation 2

Pour que les entrepreneurs fassent une utilisation proactive des matériaux de traitement afin d'assurer un entretien routier hivernal efficace, le ministère des Transports doit rétablir des modalités de partage des coûts et d'autres mesures qui encouragent une utilisation proactive des matériaux dans toutes les zones contractuelles.

État : Entièrement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions constaté qu'aux termes des nouveaux contrats d'entretien régionaux fondés sur le rendement, les entrepreneurs n'étaient plus tenus de payer le Ministère s'ils n'utilisaient pas une quantité minimale de sel. Cela incitait les entrepreneurs à économiser de l'argent en utilisant moins de sel.

En outre, la quantité de liquide de dégivrage devant être utilisée était laissée à l'entière discrétion de l'entrepreneur, tant et aussi longtemps que les objectifs de résultat liés au gel du sol et aux chaussées glissantes étaient atteints.

Depuis l'audit, les seuils pour le partage des coûts pour le sable et le sel ont été rétablis dans toutes les zones contractuelles. La quantité minimale de sel devant être utilisée par un entrepreneur est fondée sur l'utilisation moyenne au cours des 5 à 10 dernières années dans la zone visée. Dans le cas où un entrepreneur utilise une quantité de sel inférieure à cette quantité minimale, il doit verser un montant au Ministère en raison de la faible utilisation de sel.

Le Ministère a aussi apporté des changements visant à encourager les entrepreneurs à utiliser des liquides de dégivrage. Dans le contrat de la zone de Kenora, le seul nouveau contrat octroyé depuis notre audit, le Ministère a commencé à exiger que l'entrepreneur utilise des liquides de dégivrage, et il a également précisé la quantité minimale devant être utilisée.

Pour les 19 autres zones contractuelles, le Ministère a offert aux entrepreneurs des incitatifs similaires de partage des coûts pour l'utilisation de liquides de dégivrage. Aux termes des incitatifs, les entrepreneurs doivent payer la totalité des coûts de la première et de la deuxième application de liquide. Ensuite, le Ministère commence à payer une part croissante des coûts qui finit par atteindre 75 % après la septième application. Nous avons constaté que les entrepreneurs de 13 des 19 zones ont utilisé des liquides de dégivrage. Les entrepreneurs des six autres zones n'ont pas utilisé de liquide de dégivrage. Ils ont plutôt mis en œuvre d'autres mesures, comme le déploiement plus rapide des chasse neige et des épandeurs de sel, ce qui, à leur avis, était plus efficace que l'application de liquides de dégivrage dans leurs zones visées par le contrat.

Responsabilités des entrepreneurs

Recommandation 3

Pour que les travaux d'entretien routier hivernal soient efficaces et effectués en temps opportun et que les conditions routières et météorologiques soient signalées avec exactitude au ministère des Transports, le Ministère doit décrire en détail les responsabilités de patrouille des entrepreneurs et s'assurer d'obtenir l'information nécessaire pour évaluer la capacité des entrepreneurs à s'acquitter de ces responsabilités.

État : Entièrement mise en œuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2015 qu'il n'y avait aucun objectif de résultat concernant l'exécution de patrouilles par les entrepreneurs – la seule exigence, qui n'était pas liée à un nombre minimal d'heures travail, était que les entrepreneurs devaient « être conscients » des conditions routières et météorologiques.

Après notre audit, à l'automne 2015, une formation en matière de patrouille a été offerte aux entrepreneurs. Nous avons obtenu le registre des présences à cette formation et avons constaté que des représentants des 20 régions l'avaient suivie. La formation traitait des responsabilités des patrouilleurs, des zones nécessitant une attention accrue et du recours à divers outils en ligne pour surveiller les conditions météorologiques.

Les exigences en matière de patrouille ont été modifiées seulement dans les zones contractuelles pour lesquelles un problème avait été constaté dans ce domaine. Dans le contrat pour la zone de Kenora, le seul nouveau contrat accordé depuis notre audit, le Ministère a inclus des exigences normatives concernant les patrouilles, notamment l'exécution de patrouilles toutes les 12 heures pour les routes de catégorie 1 et de catégorie 2, et toutes les 24 heures pour les routes des autres catégories. En plus de ces exigences minimales, les entrepreneurs sont tenus d'effectuer des patrouilles additionnelles selon les besoins, lorsque les conditions météorologiques sont mauvaises ou qu'il y a des situations d'urgence ou inhabituelles, comme des événements spéciaux.

Pour les contrats déjà en place au moment de notre audit, le Ministère a recensé six zones dans lesquelles le nombre de patrouilles constituait un problème. Il a ajouté des exigences nouvelles et améliorées en matière de patrouille dans ces zones. Pour les 13 autres zones, le Ministère nous a informés qu'aucun problème n'avait été constaté en matière de patrouille et qu'aucune modification n'avait donc été apportée. Il continuera cependant à surveiller ces zones pour s'assurer que le nombre de patrouilles atteint un niveau acceptable.

Le Ministère a aussi ajouté quelque 70 caméras sur le tableau de bord des véhicules de patrouille dans 6 zones contractuelles aux fins de l'obtention de l'information requise pour vérifier les conditions de la route rapportées par les patrouilles. En outre, environ 54 caméras autonomes ont été installées sur le bord des routes : 25 dans la région de l'Ouest, 23 dans la région du Nord-Est et 6 dans la région de l'Est. On était en train d'installer 12 caméras additionnelles dans la région du Nord-Ouest.

Le Ministère a ajouté quelque 69 téléphones intelligents et 12 tablettes dans 6 zones contractuelles à l'appui de la communication des renseignements sur les conditions routières, les collisions et la durée des circuits. Ces appareils envoient des courriels qui permettent de faire un suivi des heures et des lieux où les conditions météorologiques ont été observées, ainsi que de certains détails comme la visibilité, la vitesse du vent, les précipitations, la nébulosité, le brouillard et les conditions routières sur les routes principales et secondaires.

Fiabilité du site Web Ontario 511

Recommandation 4

Pour améliorer la fiabilité du site Web Ontario 511, le ministère des Transports doit surveiller le moment où l'information est recueillie dans chaque zone et mettre régulièrement à jour le site Web, en indiquant clairement l'heure où les conditions routières ont été observées par l'entrepreneur.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions constaté que les conditions routières indiquées sur le site Web Ontario 511 ne rendait pas fidèlement compte du moment auquel elles avaient été observées. Le Ministère affichait ensuite une information inexacte sur le site Web Ontario 511, que le public consulte pour connaître les conditions routières.

Dans le cadre du présent suivi, nous avons observé que le Ministère a ajouté des horodateurs aux mises à jour des conditions routières sur Ontario 511 pour indiquer l'heure à laquelle l'entrepreneur a observé les conditions. Les conditions routières sont notamment classées comme suit : chaussée dégagée, chaussée partiellement couverte, chaussée couverte et visibilité réduite.

Le Ministère a aussi ajouté quatre nouveaux systèmes d'information météoroutière (SIM) et 16 caméras aux SIM existants. Des séquences vidéo prises à partir de ces systèmes sont téléchargées pour que le public puisse les voir.

Pour faire en sorte que les conducteurs obtiennent une information encore plus détaillée sur les délais estimatifs de déneigement, le Ministère a lancé la fonction « Repérer mon chasse-neige ». Cette fonction fondée sur une carte permet aux conducteurs de suivre, en temps réel, où se trouvent les chasse-neige sur les routes et quels sont les tronçons de route qui ont été récemment dégagés. Pour la saison hivernale 2015-2016, il a été mis en œuvre dans sept zones contractuelles (Bancroft, Chatham, Durham, Huntsville, Kingston-Ouest, Owen Sound et Simcoe). Le Ministère a l'intention de le mettre en œuvre dans six autres zones contractuelles (Kingston-Est, London, Niagara-Hamilton, Ottawa, Peel-Halton et Toronto-York) pour la saison hivernale 2016-2017. Tous les renseignements sont accessibles à partir d'un lien sur le site Web Ontario 511.

En outre, comme nous l'avons mentionné dans les détails relatifs à la **recommandation 3**, le Ministère a fourni aux patrouilleurs une formation traitant de l'importance de signaler avec exactitude les changements dans les conditions routières et météorologiques : 476 employés d'entrepreneurs bénéficiaires de contrats d'entretien régionaux ont participé à 18 activités de formation ayant englobé les 20 zones contractuelles.

Sélection des entrepreneurs

Recommandation 5

Pour sélectionner des entrepreneurs qui peuvent assurer un entretien routier hivernal efficace, le Ministère doit :

- *exiger des soumissionnaires qu'ils incluent dans leurs propositions des renseignements détaillés et pertinents qui démontrent leur capacité à fournir le niveau de service requis;*

  État : Pleinement mise en œuvre pour la zone de Kenora seulement. En voie de mise en œuvre dans toutes les autres zones contractuelles d'ici 2026.

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions constaté que l'on accordait les contrats aux entrepreneurs en se fondant sur le prix le plus bas proposé; à l'étape de la sélection définitive, on ne faisait pas de distinction entre les entrepreneurs disposant d'un meilleur équipement, ceux disposant d'un équipement adéquat et ceux disposant d'un équipement inadéquat. Après un recours accru à cette approche aux fins de l'exécution des travaux d'entretien routier hivernal, les niveaux de services ont commencé à diminuer, et l'on a observé une augmentation du nombre de collisions pour lesquels la neige, la neige fondante ou la glace ont été un facteur sur les routes de l'Ontario.

Depuis notre audit, le Ministère a commencé à utiliser un formulaire d'analyse des routes afin de calculer la quantité d'équipement nécessaire pour satisfaire au niveau de service requis, en fonction de ses pratiques exemplaires relatives à la longueur et à la durée des circuits et à la vitesse de l'équipement. Il a utilisé ce formulaire aux fins de l'octroi d'un nouveau contrat pour la zone de Kenora (le seul nouveau contrat octroyé depuis notre audit de 2015).

Les autres contrats expireront sur une période s'échelonnant sur plusieurs années, le dernier contrat arrivant à expiration en 2016.

- *élaborer un processus d'évaluation qui fait une pondération appropriée des facteurs essentiels et examine les propositions à la lumière de ses pratiques exemplaires éprouvées pour s'assurer que l'entrepreneur peut fournir le niveau de service requis de façon efficace;*
- *sélectionner la proposition gagnante en fonction du meilleur rapport qualité/prix en tenant compte du prix et de la qualité de la proposition.*
  État : Pleinement mise en œuvre pour la zone de Kenora seulement. En voie de mise en œuvre dans toutes les autres zones contractuelles d'ici 2026.

Détails

En 2015, nous avions mentionné que l'octroi des contrats d'entretien routier hivernal profiterait d'une approche axée davantage sur l'obtention de la meilleure valeur que sur le prix le plus bas proposé, étant donné que les entrepreneurs les moins disants ne sont pas nécessairement les plus qualifiés et ne possèdent pas nécessairement le bon niveau d'équipement.

Durant notre suivi, nous avons observé que le Ministère avait mis en place un processus d'évaluation qui jauge les aspects importants de l'entretien routier au moyen d'un système de points qui, au bout du compte, sert à déterminer l'entrepreneur retenu. Pour assurer une uniformité à l'échelle des évaluateurs, le Ministère a élaboré des explications très détaillées pour chaque domaine évalué. Les catégories évaluées comprennent les suivantes, par ordre de priorité et de pondération : les véhicules d'entretien hivernal, les activités de patrouille, les ouvriers et les chauffeurs, la gestion de la qualité, le personnel de gestion des contrats, la stratégie relative au gel au sol et la stratégie relative à la chaussée glissante. Les pratiques exemplaires, comme la vitesse des véhicules durant les activités d'épandage et de déneigement pour chaque catégorie de route, sont prises en compte. Par exemple, aux termes des pratiques exemplaires, la vitesse optimale de l'équipement d'épandage est de 32 kilomètres à l'heure sur une route de catégorie 1. La quantité totale d'équipement requise serait, dans ce cas, fondée sur cette vitesse.

Le Ministère s'est fondé sur les critères susmentionnés pour octroyer le contrat relatif à la zone de Kenora en avril 2015, qui a été le seul contrat accordé depuis notre audit. Les autres contrats expireront sur une période s'échelonnant sur plusieurs années, le dernier contrat arrivant à expiration en 2016.

Le Ministère a aussi tenté de passer trois autres contrats en recourant à cette approche. Cependant, les soumissionnaires ayant proposé des prix plus élevés que prévu, les appels d'offres ont été annulés et les contrats n'ont jamais été octroyés. Le Ministère nous a informés que des prix élevés avaient été proposés probablement parce que les entrepreneurs avaient prévu des niveaux de service supérieurs à ceux requis en vue de maximiser la note accordée à leur soumission. Par conséquent, le Ministère s'emploie actuellement à élaborer un modèle modifié aux fins des futurs appels d'offres. Le Ministère nous a dit que le modèle modifié contiendra des exigences minimales en matière d'équipement semblables à celles comprises dans le contrat de la zone de Kenora (qui ont été mentionnées précédemment relativement à la présente recommandation).

Surveillance du rendement des entrepreneurs

Recommandation 6

Pour améliorer sa surveillance du rendement des entrepreneurs et uniformiser cette surveillance à l'échelle de la province, le ministère des Transports doit :

- *élaborer un processus normalisé pour la conduite des audits (qui intègre les observations durant les tempêtes) et l'imposition des amendes, et veiller à ce que le personnel reçoive*

Chapitre 2 • Section 2.03

une formation adéquate et tous les outils nécessaires pour appliquer ce processus;
État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions constaté que la sélection des audits n'était pas fondée sur les facteurs de risque, comme le débit de circulation, les conditions météorologiques et le nombre d'amendes imposées dans le passé à un entrepreneur. En outre, depuis l'adoption des contrats d'entretien régionaux en 2009, le Ministère n'avait pas encore élaboré de normes pour l'exécution des audits et la documentation des résultats.

Après notre audit, le Ministère a retenu les services d'un expert-conseil indépendant pour qu'il mette au point une évaluation fondée sur le risque. L'expert-conseil a établi une stratégie afin d'évaluer la fréquence des audits en se fondant sur les catégories pondérées suivantes : rendement antérieur des entrepreneurs – 50 %; gravité et fréquence des problèmes de circulation liés aux conditions météorologiques – 10 %; catégorie de route – 10 %; gestion des problèmes -10 %; fermetures de routes – 5 %; communication et mesures correctives – 5 %. Une fois la nouvelle stratégie créée, le Ministère a fourni une formation axée sur celle-ci en septembre et en novembre 2015. Nous avons examiné le matériel de formation et nous avons constaté qu'il y avait des explications détaillées de la manière dont les entrepreneurs devaient être cotés, sur une échelle de 1 à 5, dans chaque catégorie. Par exemple, un entrepreneur serait considéré comme présentant un risque élevé (5/5) relativement à l'indicateur du rendement antérieur s'il devait s'améliorer en raison d'une lacune chronique ou s'il ratait fréquemment des objectifs de résultat. La fréquence à laquelle un entrepreneur est audité dépend de la cote de risque qui lui a été attribuée. Par exemple, un entrepreneur ayant une cote de risque élevée doit être audité deux fois par hiver pour tous ses circuits et pour chaque objectif.

Si ces audits planifiés révèlent un écart important entre un objectif que doit atteindre un entrepreneur et son rendement réel, le Ministère procède alors à un audit ciblé pour examiner ce qui s'est produit. Par exemple, si l'objectif était que la chaussée soit entièrement dégagée dans un délai de 8 heures, mais que l'entrepreneur a pris 20 heures pour le faire, l'audit ciblé visera à déterminer quelles sont les raisons de cet écart considérable.

Le Ministère effectue également des audits ponctuels lorsqu'on lui soumet une demande spéciale ou qu'une enquête est requise. Une telle demande peut émaner de diverses sources, comme la Police provinciale de l'Ontario.

Par ailleurs, le Ministère a ajouté 20 nouveaux employés pour améliorer la surveillance durant les tempêtes : 1 coordonnateur de l'entretien et 19 inspecteurs des services contractuels.

- *s'assurer que les décisions de renoncer à imposer des amendes sont justifiées et documentées de façon appropriée et appliquées de manière cohérente dans toute la province;*
  État : Ne sera pas pleinement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions constaté que le personnel du Ministère dans les bureaux régionaux disposait des pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour annuler les conséquences financières (amendes) qui devraient être imposées aux entrepreneurs qui n'atteignent pas leurs objectifs. Cela nuit à l'efficacité des amendes et a entraîné un manque d'uniformité à l'échelle de la province quant à la façon dont le Ministère réagit aux défaillances en matière de services.

Depuis notre audit, le Ministère a mis en place un processus et offert une formation pour aider le personnel à traiter les cas de non-conformité d'entrepreneurs. Par exemple, lorsqu'il ressort d'un audit qu'un entrepreneur n'a pas atteint ses objectifs de résultat, le personnel du Ministère doit tenir compte du rendement antérieur et d'autres facteurs pertinents lorsqu'il détermine s'il convient de prendre des mesures additionnelles. Le cas échéant,

un avis de non-conformité est préparé et remis à l'entrepreneur, qui est tenu de fournir une réponse.

Dans l'examen des réponses des entrepreneurs, le Ministère a appliqué de nouvelles procédures afin d'assurer l'application uniforme des amendes. Les amendes élevées (supérieures à 50 000 $), doivent maintenant être revues — pour en assurer l'uniformité — par un comité central composé des cinq ingénieurs régionaux des services d'entretien de la province et d'autres cadres supérieurs.

Pour les amendes de moins de 50 000 $, le Ministère n'a encore mis en œuvre aucune procédure spécifique pour en assurer l'uniformité à l'échelle provinciale. Il a en revanche appliqué des procédures pour en assurer l'uniformité à l'échelle régionale — autrement dit, pour assurer l'uniformité au sein d'une seule région, dans diverses zones de contrat. Il faut maintenant que toutes les amendes de moins de 50 000 $ soient examinées par l'ingénieur régional des services d'entretien de la région en cause. Le Ministère nous a informés que, plutôt que de normaliser l'imposition de ces amendes, il aimerait que le personnel régional dispose d'une certaine marge de manœuvre pour rendre ces décisions. En effet, les amendes peuvent être réduites pour un certain nombre de raisons, notamment en raison des réponses de l'entrepreneur et des conditions météorologiques extrêmes. C'est pourquoi le Ministère ne mettra pas complètement en œuvre cette recommandation.

RÉPONSE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Bien qu'une certaine marge de manœuvre s'avère effectivement appropriée, il importe que des décisions uniformes soient prises concernant l'imposition d'amendes. Des mesures ont été prises pour décrire le processus décisionnel, mais il demeure essentiel que les décisions s'appuient sur des règles entourant l'imposition et l'annulation d'amendes.

- *établir un nombre cible d'audits pour chaque zone contractuelle en se fondant sur des facteurs de risque appropriés;*

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions observé que le nombre d'audits réalisés dépendait du nombre d'employés disponibles au moment de l'audit plutôt que des besoins. Des objectifs étaient établis concernant le nombre d'audits par coordonnateur; cependant, comme les niveaux de dotation fluctuaient, il en allait de même pour le nombre d'audits. Ce nombre devrait plutôt être établi selon un plan prédéterminé des audits à effectuer en fonction des besoins évalués de chaque zone, et les niveaux de dotation devraient être gérés afin d'assurer la conformité au plan.

Après notre audit, en décembre 2015, le Ministère a utilisé le modèle fondé sur le risque mis au point par son expert-conseil pour déterminer le nombre d'audits par zone contractuelle en fonction du niveau de risque pour la saison hivernale 2015-2016. Une nouvelle évaluation du risque est effectuée tous les hivers, et elle influe sur le nombre d'audits devant être réalisés chaque année.

- *élaborer et mettre en œuvre un système centralisé robuste qui suit les résultats de tous les audits et de toutes les amendes afin de faciliter l'analyse du rendement des entrepreneurs à l'échelle de la province;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En 2015, le Ministère s'employait à mener à terme l'établissement d'une base de données centrale pour conserver les renseignements tirés des audits; cependant, au moment de notre audit, les données étaient incomplètes et inexactes.

Depuis notre audit, le Ministère n'a pas apporté de modifications ou fait de mises à jour pour donner suite à cette recommandation. Le Ministère a l'intention d'entreprendre la mise au point d'un nouveau système de gestion des contrats sur le Web à l'automne 2016. Ce nouveau système devrait permettre

d'effectuer un meilleur suivi des résultats d'audit et des amendes par rapport au système actuel.

- *envisager d'intégrer aux contrats fondés sur le rendement une disposition tenant l'entrepreneur responsable de la qualité de l'entretien routier hivernal dans la mesure du raisonnable et du possible.*
  État : Peu ou pas de progrès.

Détails

En 2015, nous avions constaté que le Ministère était chargé d'assurer l'entretien des routes provinciales et de les maintenir en bon état, et qu'il était légalement responsable en cas de non-respect de cette obligation. Aux termes du programme d'assurance responsabilité pour les routes administré par le gouvernement, c'est principalement la province, au lieu des entrepreneurs, qui pourrait avoir à payer des dommages-intérêts au cas où un entretien inadéquat des routes contribuerait à des collisions automobiles.

Depuis notre audit, le Ministère a rencontré la Direction de la gestion des risques et des assurances (au sein du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs) pour discuter des clauses portant sur les cas de non-conformité majeure et l'indemnisation. Le Ministère prévoit examiner l'information ayant découlé de cette rencontre dans le cadre de l'élaboration des futurs modèles de contrats; il a peu travaillé sur cette question jusqu'ici.

Renseignements devant être déclarés

Recommandation 7

Pour surveiller le rendement des entrepreneurs par rapport à sa norme de dégagement et présenter des rapports significatifs au public sur l'efficacité de l'entretien routier hivernal, le ministère des Transports doit :

- *corriger tout renseignement dont il a déterminé qu'il était inexact avant de le communiquer au public;*
  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Dans notre audit de 2015, nous avions soulevé une préoccupation concernant l'exactitude des renseignements que le Ministère recevait des entrepreneurs, car nous avions constaté que les audits des coordonnateurs avaient relevé plus de 200 cas où les entrepreneurs avaient soumis une information inexacte au Ministère.

Selon le Ministère, les personnes les plus aptes à repérer les renseignements inexacts peuvent être divisées en trois groupes : les entrepreneurs, les employés des centres de communication régionaux qui recueillent l'information des entrepreneurs, et les employés chargés du site Web Ontario 511. Depuis notre audit, le Ministère a fourni une formation aux entrepreneurs et aux employés régionaux qui recueillent l'information des entrepreneurs. Chaque entrepreneur et chaque employé doivent examiner les renseignements pour déceler toute tendance qui pourrait être contraire à l'information soumise concernant les conditions météorologiques.

Le Ministère continue de chercher des moyens de s'assurer encore mieux de l'exactitude des renseignements soumis. Par exemple, il s'emploie à déterminer s'il serait raisonnable d'exiger que les employés des centres de communication régionaux vérifient la véracité de l'information reçue en consultant des séquences vidéo. Il ne s'agit pas d'une exigence standard à l'heure actuelle, mais certains employés choisissent de le faire, parce qu'ils estiment que leur travail consiste à recueillir et à organiser l'information recueillie auprès des entrepreneurs, ainsi qu'à la vérifier pour s'assurer de son caractère raisonnable.

- *envisager de rendre public le rendement des entrepreneurs par rapport à sa norme de dégagement par zone contractuelle;*
  État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En 2015, nous avions constaté que le Ministère déclarait publiquement si son objectif de dégagement complet de la chaussée a été atteint à l'échelle de la province. L'objectif est que le dégagement de chaque catégorie de route se fasse dans les délais fixés durant les tempêtes d'hiver dans 90 % des cas. Cependant, nous avions observé que le taux déclaré par le Ministère était la moyenne pour la province dans son ensemble, et que les taux affichés par chacune des zones contractuelles n'étaient pas rendus publics. Il était ressorti de notre audit que 6 des 20 zones contractuelles n'avaient pas atteint l'objectif de dégagement complet.

Après l'audit, en septembre 2016, le Ministère a commencé à rendre publics les résultats de dégagement complet de la chaussée pour chaque zone contractuelle à compter de la saison hivernale 2015-2016. À cela vient s'ajouter un indice de rigueur hivernale (IRH), soit un nombre qui indique à quel point l'hiver a été rigoureux et qui est calculé en tenant compte des facteurs d'ajustement que sont les précipitations de neige, la glace sur les chaussées, les précipitations de pluie lorsque la température est basse, les jours où il fait froid, la poudrerie et le temps chaud. Le Ministère a collaboré avec l'Université de Waterloo pour mettre au point cet indice. Le fait de disposer d'un IRH pour chaque zone contractuelle aidera le Ministère et le public à replacer les résultats du rendement des entrepreneurs dans leur contexte — par exemple, certaines tempêtes d'hiver pourraient être si extrêmes que le simple fait de dégager la chaussée dans les délais prescrits pourrait échapper à la maîtrise de l'entrepreneur. En conséquence, il sera utile pour le public de savoir à quel point l'hiver a été rigoureux dans une zone contractuelle concernée au moment d'examiner les résultats du rendement des entrepreneurs.

- *compléter ses rapports publics sur la norme de dégagement par des renseignements sur la façon dont les routes sont entretenues durant une tempête;*

État : En voie de mise en œuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

En 2015, nous avions constaté que l'objectif de huit heures concernant le délai de dégagement de la chaussée ne permettait pas en soi de déterminer si les activités d'entretien hivernal exécutées durant une tempête et visant à dégager la chaussée avaient été efficaces.

Depuis l'audit, le Ministère a déployé des efforts pour faire en sorte que le public soit informé des activités menées durant une tempête, ainsi que durant le délai de huit heures qui s'écoule entre le moment où une tempête prend fin et celui où le dégagement doit être achevé. (Pour certaines routes moins fréquentées, il peut s'écouler jusqu'à 24 heures après la fin d'une tempête avant que la chaussée ne doive être dégagée.)

Le Ministère a préparé un modèle qui recense des mesures de rendement éventuelles pouvant être utilisées en plus de celle liée au dégagement de la chaussée, comme les délais de déploiement, le temps pris pour achever les circuits, et la rapidité d'exécution des activités en vue d'un retour à la normale. Cependant, un travail additionnel est requis pour instaurer un suivi de ces mesures et la production de rapports à leur sujet.

Le Ministère nous a toutefois informés que, dans l'intervalle, d'autres progrès qu'il a réalisés aideront le public à se faire une idée du rendement des entrepreneurs durant les tempêtes. La fonction « Repérer mon chasse-neige », qui est facilement accessible à partir du site Web Ontario 511, a été mise en œuvre dans 7 des 20 zones contractuelles pour l'hiver 2015-2016, et dans 13 des 20 zones contractuelles pour l'hiver 2016-2017.

- *déterminer si ses délais de dégagement sont adéquats à la lumière des exigences plus strictes établies par d'autres administrations et mettre ses délais à jour en conséquence.*

État : En voie de mise en œuvre d'ici l'automne 2018.

Détails

En 2015, nous avions constaté que le délai de dégagement de huit heures après la fin d'une tempête pour les routes de catégorie 1 était plus long en Ontario que dans d'autres administrations à ce moment.

Après l'audit, en juillet 2016, le Ministère a effectué une analyse des différentes administrations pour évaluer la pertinence de ses délais en matière de dégagement des routes. Le Ministère admet que certaines administrations avaient imposé des délais inférieurs en matière de dégagement des routes très fréquentées. En conséquence, le Ministère examine ses délais à cet égard. À l'heure actuelle, il recueille des renseignements qui lui permettront de déterminer quels pourraient être les nouveaux délais en matière de dégagement de telles routes.

Impact des mesures correctives

Recommandation 8

Le Ministère doit continuer de surveiller et d'évaluer l'impact des mesures correctives prises pour améliorer l'entretien routier hivernal afin de déterminer s'il doit prendre d'autres mesures pour ramener les niveaux des services d'entretien des routes à ce qu'ils étaient avant l'introduction des CER fondés sur le rendement.

État : En voie de mise en œuvre d'ici l'automne 2017.

Détails

Durant notre audit de 2015, nous avions constaté que le Ministère avait commencé à prendre les mesures suivantes en réponse au piètre rendement des entrepreneurs : rétablir les niveaux de service et se procurer plus d'équipement pour l'entretien des voies pour véhicules lents et des voies de dépassement; procéder à un examen général du programme; se procurer plus d'équipement pour l'entretien des accotements et des bretelles d'autoroute; accroître le nombre d'employés ministériels; négocier avec les entrepreneurs pour améliorer les niveaux de service et régler les problèmes de rendement.

Depuis l'audit, le Ministère a mis en œuvre un certain nombre de changements pour améliorer l'entretien routier hivernal et rétablir les niveaux de service. Il a notamment ajouté 58 machines à l'échelle de toutes les zones contractuelles, instauré des initiatives de partage des coûts pour les matériaux utilisés aux fins de l'entretien hivernal dans toutes les zones contractuelles, inclus des exigences additionnelles en matière de patrouille dans les zones prioritaires, renforcé la fiabilité et l'exactitude des renseignements communiqués au public, modifié le processus d'octroi des contrats pour qu'il soit moins axé sur le principe du moins-disant, et créé un processus de sélection des audits fondé sur le risque.

Le Ministère n'a accordé qu'un seul contrat depuis notre audit, mais il a élaboré et inclus dans celui-ci certains ajouts standard, comme des calculs de la quantité d'équipement, des incitatifs concernant le partage des coûts des matériaux, et des exigences en matière de patrouille qui amélioreront l'efficacité et le rendement des entrepreneurs.

Bien qu'il reste du travail à faire pour mettre en œuvre toutes les recommandations, le Ministère surveille et évalue continuellement l'impact de ses mesures correctives. Il poursuit son suivi des préoccupations en matière d'entretien exprimées par son personnel ainsi que des problèmes mentionnés par les entrepreneurs en ayant de fréquentes discussions avec eux. Le Ministère a aussi créé un poste de directeur à temps plein pour assurer la surveillance des activités d'entretien et la mise en œuvre des améliorations, le cas échéant. Depuis notre audit, le Ministère a apporté des améliorations notables (qui sont mentionnées tout au long du présent rapport) dans de nombreux domaines où une diminution des niveaux de service (comme l'exécution des patrouilles et une quantité d'équipement insuffisante) avait été constatée.

Chapitre 3

Suivi des rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics

Résumé

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) (se reporter au **chapitre 6** du **volume 1**) tient des audiences durant l'année lorsque l'Assemblée législative siège, pour traiter de questions abordées dans nos rapports annuels ou nos rapports spéciaux, et il présente ses observations et ses recommandations dans des rapports qui sont déposés à l'Assemblée législative.

Cette année, nous avons fait le suivi de la mise en oeuvre des recommandations du Comité contenues dans six rapports que ce dernier a déposés entre mars et novembre 2015, de même qu'un suivi portant sur les préoccupations formulées dans des rapports sur les services d'ambulance et les services connexes d'Ornge, déposés en 2014. Notre objectif consiste à fournir au Comité des renseignements sur les mesures prises par les entités auditées afin de communiquer l'information demandée et de donner suite aux recommandations formulées par le Comité dans ses rapports à l'Assemblée législative.

Notre suivi consiste principalement à demander des renseignements aux représentants du gouvernement, des ministères ou des entités du secteur parapublic concernés, à discuter avec eux et à examiner les rapports de suivi qu'ils présentent au Comité. Dans quelques cas, les auditeurs internes de l'organisme nous aident dans le cadre de ces travaux. Étant donné qu'il ne s'agit pas d'un audit, nous ne pouvons affirmer avec un degré de certitude élevé que les mesures correctives décrites ont été mises en oeuvre de façon efficace. Les mesures prises ou prévues pourront être examinées et exposées de façon plus détaillée dans le cadre de futurs audits. Les rapports d'étape produits seront pris en compte aux fins de décider de mener ou non des audits portant sur les mêmes aspects ou domaines ultérieurement.

Ainsi que le montre la **figure 1**, des progrès ont été réalisés à l'égard de 77 % des 53 mesures recommandées par le Comité, et 63 % de ces mesures sont d'ailleurs pleinement mises en oeuvre. Les progrès sont limités ou nuls dans le cas de 18 % des mesures recommandées, et 5 % des mesures ne seront pas mises en oeuvre. Des renseignements plus détaillés sont présentés dans les sections qui suivent la **figure 1**.

Figure 1 : État global de la mise en oeuvre des recommandations du Comité permanent des comptes publics
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

			État des mesures recommandées			
Section du rapport	Nombre de recommandations	Nombre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
3.01 Programmes de dépistage du cancer Déposé le 23 novembre 2015	9	9	8,0	1,0	–	–
3.02 Éducation des élèves autochtones Déposé le 22 mars 2016	6	6	5,0	1,0	–	–
3.03 Commission des services financiers de l'Ontario - Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers Déposé le 2 juin 2015	14	22	8,0	4,0	10	0
3.04 Infrastructure Ontario–Diversification des modes de financement et d'approvisionnement Déposé le 2 juin 2015	6	12	9,0	1,0	2	–
3.05 Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge Déposé le 30 octobre 2014	Ce rapport ne contenait pas de recommandations, aussi avons-nous plutôt fait un suivi à propos des questions soulevées par le Comité					
3.06 Comptes publics de la province Déposé le 5 avril 2016	5	5	4,0	1,0		
3.07 Initiative des compteurs intelligents Déposé le 24 novembre 2015	8	10	8,0	0	1	1
3.08 Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle Déposé le 3 juin 2015	5	6	2,3	1,7	1	1
Total	**53**	**68**	**42,8**	**9,7**	**12,5**	**3**
%		**100**	**63**	**14**	**18**	**5**

Chapitre 3

Section

3.01 Programmes de dépistage du cancer

Suivi de la section 4.01 du *Rapport annuel 2014* par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité a tenu des audiences publiques en septembre 2015 sur notre suivi de 2014 de l'audit des programmes de dépistage du cancer que nous avions effectué en 2012. Le Comité a déposé à l'Assemblée législative en novembre 2015 un rapport découlant de ces audiences. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/CancerScreeningPrograms_FR**.

Le Comité a formulé neuf recommandations et a demandé à Action Cancer Ontario et au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) de lui soumettre leur réponse d'ici la fin de mars 2016. Action Cancer Ontario et le Ministère ont répondu officiellement au Comité le 21 mars 2016. Certains points soulevés par le Comité étaient similaires aux observations de l'audit que nous avons mené en 2012 et dont nous avons effectué un suivi en 2014. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

Les recommandations formulées par le Comité étaient principalement des demandes pour obtenir de l'information supplémentaire de la part d'Action Cancer Ontario et du Ministère. Tous les renseignements demandés ont été fournis. Action Cancer Ontario a confirmé qu'il mettra à jour tous les ans le site Web de l'indice de qualité du réseau de cancérologie. La recommandation 5 est en attente de mise en oeuvre : Action Cancer Ontario continue de peaufiner les indicateurs de rendement pour les colposcopies de suivi et s'attend d'instaurer les indicateurs au cours de l'exercice 2017-2018.

La **figure 2** énumère les recommandations et présente l'état détaillé des mesures prises d'après les réponses d'Action Cancer Ontario et du Ministère et d'après notre examen des renseignements qu'ils nous ont communiqués.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport de novembre 2015 du Comité
Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre*	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1	1			
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	1	1			
Recommandation 9	1	1			
Total	**9**	**8**	**1**	**0**	**0**
%	**100**	**89**	**11**	**0**	**0**

* Certaines recommandations exigeaient qu'Action Cancer Ontario et le Ministère fournissent de l'information au Comité. Pour les cas dans lesquels Action Cancer Ontario et le Ministère ont fourni les renseignements demandés, nous avons inscrit la mesure comme étant « pleinement mise en oeuvre ».

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Action Cancer Ontario devra fournir au Comité l'intervalle des temps d'attente pour le dépistage par mammographie et les évaluations génétiques, effectuer des comparaisons par rapport aux points de référence et expliquer les écarts importants, le cas échéant. **État : Information fournie.**	Action Cancer Ontario a indiqué qu'il ne recueille pas de renseignements sur les temps d'attente entre le moment où une patiente prend un rendez-vous pour une mammographie de dépistage et le moment où s'effectue la mammographie et qu'il est peu probable que les centres de cancérologie conservent des données sur ces temps d'attente. Cela s'explique par le fait que les mammographies de dépistage sont censées avoir lieu quand les femmes doivent subir un dépistage (par exemple, tous les deux ans), donc le temps qui s'écoule entre le rendez-vous et la réalisation de la mammographie de dépistage fait tout simplement partie de l'intervalle cliniquement approprié entre les procédures et ne constitue pas un véritable temps d'attente. Action Cancer Ontario a expliqué également que l'exclusion du temps écoulé avant de passer une mammographie de dépistage s'inscrit dans la pratique du compte rendu des temps d'attente de l'Ontario pour l'imagerie diagnostique, qui exclut le temps attendu avant un rendez-vous qui est prévu à dessein à certains intervalles. Action Cancer Ontario a également indiqué qu'il n'y a pas de point de référence canadien pour les temps d'attente pour le dépistage par mammographie. Au lieu de présenter des rapports sur les temps d'attente pour le dépistage par mammographie, en pratique, Action Cancer Ontario présente des rapports sur le temps d'attente entre l'obtention d'un résultat de dépistage anormal et le diagnostic final. Le point de référence est de cinq semaines lorsqu'une biopsie n'est pas requise et de sept semaines lorsqu'une biopsie est requise, d'après les lignes directrices établies dans le cadre du Partenariat canadien contre le cancer. Dans les cas où une biopsie n'est pas requise, dans l'année se terminant le 31 mars 2015, 93 % des femmes admissibles âgées entre 50 et 74 ans ayant obtenu un résultat anormal à la mammographie de dépistage ont reçu le diagnostic final dans les cinq semaines suivant l'obtention du résultat de dépistage anormal. Dans les cas où une biopsie est requise, 78 % des femmes dans ce groupe d'âge ont reçu le diagnostic final dans les sept semaines suivant l'obtention du résultat de dépistage anormal. Action Cancer Ontario compte 13 programmes régionaux de cancérologie et leurs frontières correspondent à celles des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé de l'Ontario (un programme régional de cancérologie couvre le RLISS de Mississauga Halton et le RLISS du Centre-Ouest). Ces programmes régionaux regroupent des professionnels de la santé et des organismes participant à la prévention du cancer et aux soins de cancérologie. Les programmes régionaux sont nécessaires pour faire en sorte que les fournisseurs de services respectent les exigences et les objectifs fixés dans les ententes de partenariat conclues avec Action Cancer Ontario. Les programmes régionaux de cancérologie qui étaient incapables de respecter les lignes directrices en matière de temps d'attente fournissent tous les trimestres à Action Cancer Ontario une analyse, un plan d'amélioration et les raisons des succès récents. Parmi les exemples d'activités d'amélioration communiquées par les programmes régionaux de cancérologie, mentionnons la tenue d'une journée de formation sur le processus de transfert d'image, la mise en oeuvre des processus LEAN (une méthode d'exploitation d'entreprise visant à créer une plus grande valeur pour les clients tout en réduisant le gaspillage au minimum), l'offre d'un plus grand nombre de jours pour la réalisation des biopsies ainsi que la prise de rendez-vous plus rapide pour les évaluations. En ce qui a trait aux évaluations génétiques, d'après les données qu'il a recueillies de la surveillance régulière des autres administrations pour connaître les développements importants dans le dépistage du cancer du sein, Action Cancer Ontario a souligné que son Programme ontarien de dépistage du cancer du sein à l'intention des femmes présentant un risque élevé est le premier programme structuré de dépistage du cancer du sein ciblant une population à risque élevé et qu'il n'y a pas de points de référence nationaux ou internationaux pertinents connus pour les temps d'attente pour ce programme. De juillet 2014 à juin 2015 (les données les plus récentes au moment du présent suivi), le temps d'attente entre la visite initiale chez le médecin et la consultation génétique était de 83 jours pour la moitié des patientes traitées (médiane). Au cours de la même période, les temps d'attente à l'échelle de l'Ontario se situaient entre 0 jour et 360 jours.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Action Cancer Ontario devra veiller à ce que le site Web de l'indice de qualité du réseau de cancérologie soit régulièrement mis à jour avec les données les plus récentes. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Action Cancer Ontario met à jour tous les ans son indice de qualité du réseau de cancérologie. Action Cancer Ontario a expliqué que ses sources de données, telles que le Régime d'assurance-santé de l'Ontario et le Registre d'inscription des cas de cancer de l'Ontario, considèrent que les données sont complètes et prêtes à être utilisées 6 mois et 12 mois respectivement après la soumission des données. Action Cancer Ontario prend également le temps de recueillir, valider, analyser et interpréter les données. L'information contenue dans la dernière mise à jour de mai 2016 comprenait : • les données de 2014 sur le dépistage du cancer colorectal; • les données de 2013 et de 2014 sur la participation au dépistage du cancer du sein (les données portent sur une période de deux ans parce qu'il est recommandé de subir une mammographie de dépistage aux deux ans).
Recommandation 3 Action Cancer Ontario devra communiquer au Comité la date prévue de mise en oeuvre du test immunochimique fécal pour le dépistage du cancer du côlon. **État : Information fournie.**	Action Cancer Ontario prévoit de mettre en oeuvre le test immunochimique fécal pour le dépistage du cancer du côlon d'ici mars 2018. Il a entrepris en août 2015 une planification détaillée qui comprenait ce qui suit : • collaborer avec le Ministère pour déterminer et comprendre les modifications législatives et réglementaires requises; • définir les besoins d'approvisionnement pour les services de laboratoire et les trousses du test; • définir les changements qu'il faut apporter aux activités actuelles d'Action Cancer Ontario, telles que la communication des données et la correspondance sur le dépistage du cancer
Recommandation 4 Action Cancer Ontario devra fournir au Comité l'intervalle des temps d'attente pour les coloscopies de suivi, effectuer des comparaisons par rapport aux points de référence et expliquer les écarts importants, le cas échéant. **État : Information fournie.**	Pour les coloscopies de suivi, le temps d'attente de référence est de huit semaines entre l'obtention d'un résultat anormal au test de recherche de sang occulte dans les selles (RSOS), qui est un test de dépistage du cancer colorectal, et la date d'une coloscopie de suivi, d'après l'Association canadienne de gastroentérologie. Action Cancer Ontario a indiqué que 46 % des personnes admissibles âgées en 50 et 74 ans qui avaient obtenu un résultat anormal en 2014 au test de RSOS avaient subi une coloscopie dans un délai de huit semaines ou moins, comparativement à 38 % en 2011. En 2014, le temps d'attente moyen a été de 11 semaines (moyenne), la moitié des patients ont attendu pendant près de huit semaines (médiane) et les temps d'attente à l'échelle de l'Ontario se situaient entre 1 jour et 365 jours. (Action Cancer Ontario ne mesure pas les temps d'attente au delà de 365 jours parce que les coloscopies réalisées plus de 365 jours après l'obtention d'un résultat positif au test de RSOS pourraient avoir été réalisées pour une indication différente). Action Cancer Ontario a souligné qu'il était possible que ces temps d'attente soient surestimés, car il ne peut pas tenir compte des délais pouvant être imputables aux personnes elles-mêmes, dans le cas, par exemple, où la personne choisit de reporter la coloscopie à plus tard. Action Cancer Ontario prévoit publier en mai 2017 l'information sur les temps d'attente de 2015. Les programmes régionaux de cancérologie qui étaient incapables de respecter les lignes directrices en matière de temps d'attente fournissent tous les trimestres à Action Cancer Ontario une analyse, un plan d'amélioration et les raisons des succès récents. Parmi les exemples d'activités d'amélioration communiquées par les programmes régionaux de cancérologie, mentionnons la collaboration avec les fournisseurs de soins de santé primaires afin d'améliorer la rapidité de l'aiguillage pour subir une coloscopie, et la collaboration directe avec les bureaux des endoscopistes pour assurer la priorisation appropriée des coloscopies dans le cas des personnes ayant un résultat anormal au test de RSOS.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 5 Action Cancer Ontario devra fournir au Comité l'intervalle des temps d'attente pour les colposcopies de suivi, effectuer des comparaisons par rapport aux points de référence et expliquer les écarts importants, le cas échéant. **État : Sera mise en oeuvre d'ici mars 2018.**	Pour les colposcopies de suivi, le temps d'attente de référence pour les lésions de haut grade du col de l'utérus se situe entre 14 jours et 42 jours à compter de l'aiguillage vers une évaluation initiale dans une clinique de colposcopie selon les résultats du test Pap et le type de lésions du col de l'utérus, d'après la Société canadienne des colposcopistes. Action Cancer Ontario a indiqué qu'il n'était pas en mesure de calculer les temps d'attente entre l'aiguillage et l'évaluation initiale dans une clinique de colposcopie, car il ne recueille pas ces données. Il mesure plutôt, pour les femmes qui présentent des lésions de haut grade du col de l'utérus, le temps d'attente entre la date de l'obtention du résultat anormal au test Pap et la date de la colposcopie; il estime qu'il s'agit là d'un indicateur raisonnable mais susceptible de gonfler les temps d'attente de plusieurs semaines. Se fondant sur cette mesure, Action Cancer Ontario a indiqué que la moitié des femmes présentant des résultats anormaux de haut grade au test Pap ont attendu 62 jours (médiane) en 2014 pour une colposcopie; les temps d'attente à l'échelle de l'Ontario se situaient entre 8 jours et 355 jours. (Action Cancer Ontario ne mesure pas les temps d'attente au delà de 365 jours parce que les colposcopies réalisées plus de 365 jours après l'obtention d'un résultat anormal au test Pap pourraient avoir été réalisées pour une indication différente). La médiane des temps d'attente s'est améliorée constamment entre 2011 (71 jours) et 2013 (57 jours), mais a régressé en 2014 (62 jours). Action Cancer Ontario prévoit d'élargir sa collecte de données sur le cancer du col de l'utérus. Il prévoit également de mobiliser les intervenants cliniques et régionaux pour confirmer les indicateurs du rendement du dépistage du col de l'utérus, puis de commencer à communiquer ces données aux programmes régionaux de cancérologie. Action Cancer Ontario s'attend d'intégrer formellement ces indicateurs à son processus de gestion du rendement au cours de l'exercice 2017-2018.
Recommandation 6 Action Cancer Ontario devra collaborer avec le Ministère afin de présenter au Comité les résultats, RLISS (réseau local d'intégration des services de santé) par RLISS, du pourcentage de jumelages réalisés par l'intermédiaire d'Accès Soins et du centre de service d'Action Cancer Ontario. **État : Information fournie.**	Action Cancer Ontario a fourni au Comité les résultats des jumelages réalisés par l'intermédiaire d'Accès Soins et du centre de service d'Action Cancer Ontario entre le 1er avril 2012 et le 31 décembre 2015. Au cours de cette période, sur le nombre de patients ayant obtenu des résultats anormaux au test de RSOS et qui n'avaient pas de fournisseur de soins de santé primaires, 94 % ont été jumelés à un fournisseur de soins primaires par l'intermédiaire du centre de service et d'Accès Soins. Dans les 14 RLISS, le taux de jumelage se situait entre 60 % (RLISS de Hamilton Niagara Haldimand Brant) et 100 % (8 des 14 RLISS). Pour les patients qui n'ont pu être jumelés à un fournisseur de soins de santé primaires, Action Cancer Ontario suit les procédures opérationnelles normales : il envoie par la poste les résultats des tests à l'adresse au dossier, essaie de rejoindre la personne par téléphone à trois reprises, communique avec le laboratoire de traitement pour déterminer si les résultats des tests ont été transmis à un fournisseur de soins de santé primaires et envoie par la poste une dernière lettre pour tenter d'aviser le patient de consulter immédiatement un médecin. Action Cancer Ontario a expliqué que le processus de jumelage ne s'applique pas aux programmes de dépistage du cancer du sein et du cancer du col de l'utérus étant donné qu'un fournisseur de soins de santé primaires ou un médecin participe directement au processus de dépistage dans ces deux programmes. À l'opposé, les Ontariens peuvent obtenir, remplir et soumettre une trousse de RSOS à un laboratoire aux fins de traitement sans avoir de fournisseur de soins de santé primaires; par conséquent, cette population est considérée « non jumelée ».

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 7 Action Cancer Ontario devra fournir au Comité des preuves internationales ou externes attestant du respect des normes de compétence fondées sur le volume visant les endoscopistes et les colposcopistes. **État : Information fournie.**	Action Cancer Ontario a fourni au Comité des preuves que ses normes de compétence fondées sur le volume visant les endoscopistes et les colposcopistes étaient issues de lignes directrices nationales et internationales et d'un examen systématique de la littérature. Ces normes sont incluses dans les lignes directrices et les documents cadres élaborés par le Programme de soins fondés sur la recherche d'Action Cancer Ontario. D'après Action Cancer Ontario, le Programme de soins fondés sur la recherche est un programme d'élaboration de lignes directrices reconnu internationalement, qui vise à améliorer la qualité des soins de cancérologie en aidant les cliniciens et les décideurs à appliquer les meilleures données scientifiques dans la pratique et dans la prise des décisions en matière de politique.
Recommandation 8 Le Ministère devra fournir au Comité des renseignements sur sa stratégie visant à accroître l'accès aux : • services de dépistage du cancer pour les personnes qui vivent en milieu rural ou isolé; • fournisseurs de soins de santé primaires pour les personnes qui n'en ont pas déjà un. **État : Information fournie.**	Le Ministère a fourni au Comité les renseignements suivants sur sa stratégie visant à accroître l'accès aux services de dépistage du cancer pour les personnes qui vivent en milieu rural ou isolé : • Le Ministère a donné à Action Cancer Ontario le mandat et les ressources pour accroître la sensibilisation et l'accès au dépistage des cancers du sein, du côlon et du col de l'utérus au moyen de campagnes de correspondance. En mai 2015, 6,6 millions de personnes, dont certaines résident en milieu rural ou isolé, avaient été ciblées. Action Cancer Ontario a également demandé aux médecins de participer à son programme de correspondance suivant lequel les patients reçoivent de leur propre médecin une invitation personnalisée pour passer un examen de dépistage du cancer, ce qui améliore les taux de dépistage. • Action Cancer Ontario, en partenariat avec le Ministère, a déployé deux autocars de dépistage dans deux réseaux locaux d'intégration des services de santé (Hamilton Niagara Haldimand Brant et Nord Ouest) pour cibler les personnes dans les populations qui sont sous testées ou qui ne l'ont jamais été et qui sont difficiles à rejoindre, notamment les Premières Nations et les personnes sans fournisseur de soins de santé primaires. L'autocar du réseau de Hamilton Niagara Haldimand Brant a été déployé en 2013 et offre le dépistage du cancer du sein et du cancer du col de l'utérus aux femmes et le dépistage du cancer colorectal aux femmes et aux hommes. L'autocar du réseau du Nord Ouest avait été déployé en 1992 pour offrir des services de dépistage du cancer du sein; depuis 2013, il offre également le dépistage du cancer du col de l'utérus et du cancer colorectal aux femmes. • En décembre 2013, Action Cancer Ontario a transmis un rapport sur les activités de dépistage à la collectivité de la Première Nation de Sandy Lake. Ce rapport vise à aider les médecins qui participent au modèle d'inscription des patients (les médecins sont rémunérés en fonction du nombre de patients qui ont signé une entente avec eux plutôt qu'en fonction des services individuels fournis à leurs patients) à améliorer les taux de dépistage du cancer et le suivi approprié. La collectivité autochtone utilise ce rapport pour favoriser le dépistage du cancer colorectal. D'ici octobre 2016, Action Cancer Ontario prévoit de fournir des rapports similaires pour les trois programmes de dépistage du cancer à 27 autres collectivités des Premières Nations dans la région de Sioux Lookout.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation (suite)	Le Ministère a fourni au Comité les renseignements suivants sur sa stratégie visant à accroître l'accès aux fournisseurs de soins de santé primaires pour les personnes qui n'en ont pas déjà un : • À la suite de la publication en décembre 2015 de la proposition Priorité aux patients, le Ministère a présenté un projet de loi en juin 2016 qui, s'il est adopté, améliorera l'accès aux services de santé en donnant aux patients et à leur famille un accès plus rapide et meilleur à des soins, notamment les soins primaires. Les changements qu'apporterait le projet de loi aux soins primaires comprennent : améliorer l'accès aux soins primaires pour les patients (comme un numéro unique à composer pour trouver un nouveau fournisseur de soins de santé familiale près de leur domicile); améliorer les liens et la communication à l'échelle locale entre les soins primaires, les hôpitaux et les soins à domicile et en milieu communautaire afin de garantir aux patients un accès plus équitable et une expérience plus harmonieuse; offrir des transitions plus harmonieuses entre les soins actifs, primaires, à domicile et en milieu communautaire, en matière de santé mentale et de lutte contre les dépendances, et de longue durée. • Le Ministère prévoit de réaménager Accès Soins pour mettre à profit les technologies actuelles et aider les patients sans médecin attitré, prioriser la liaison entre les patients ayant de grands besoins complexes et les fournisseurs de soins de santé de leur choix, à proximité de leur collectivité. Le Ministère a entrepris le processus d'approvisionnement en avril 2016 et prévoit qu'il sera terminé d'ici l'automne 2016.
Recommandation 9 Action Cancer Ontario devra fournir au Comité des renseignements sur les moyens par lesquels il prévoit encadrer les endoscopistes et les colposcopistes qui ne respectent pas ses normes annuelles de volume. **État : Information fournie.**	Pour l'endoscopie, Action Cancer Ontario a indiqué qu'entre octobre 2014 et septembre 2015, 94,2 % des coloscopies en milieu hospitalier avaient été réalisées par des endoscopistes qui ont effectué 200 coloscopies ou plus, par rapport à 93,6 % au cours de la période de 12 mois précédente. Pour la colposcopie, Action Cancer Ontario a indiqué qu'il ne mesure pas actuellement le nombre de colposcopies réalisées par les colposcopistes et qu'il n'a aucun plan formel pour commencer à recueillir cette information. Action Cancer Ontario a indiqué que les colposcopistes sont censés réaliser 100 colposcopies ou plus par année pour maintenir leur niveau de compétence. Pour encadrer les endoscopistes et les colposcopistes qui ne respectent pas les normes annuelles de volume d'Action Cancer Ontario, les responsables de clinique dans les domaines respectifs (qui sont eux-mêmes des médecins) encadrent ces médecins en leur offrant des possibilités de formation basées sur les lignes directrices cliniques fondées sur des données probantes, les normes et les politiques du programme. Les responsables de clinique communiquent aux médecins, en milieux formel et informel, les normes cliniques fondées sur des données probantes, les lignes directrices et les politiques des programmes de dépistage respectifs.

Chapitre 3

Section

3.02 Éducation des élèves autochtones

Suivi de la section 4.05 du *Rapport annuel 2014* par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité a tenu des audiences publiques en novembre 2015 sur notre suivi de 2014 de l'audit de l'éducation des élèves autochtones que nous avions effectué en 2012. Le Comité a déposé à l'Assemblée législative en mars 2016 un rapport découlant de ses audiences. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/EducationAboriginalStudents_FR**.

Le Comité a formulé six recommandations et a demandé au ministère de l'Éducation (ci-après le « Ministère ») de lui soumettre sa réponse avant la fin de juillet 2016. Le Ministère a répondu officiellement au Comité le 20 juillet 2016. Certains points soulevés par le Comité étaient similaires aux constatations de l'audit que nous avions mené en 2012 et du suivi que nous avons effectué en 2014. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**. La **figure 2** fait état des recommandations ainsi que des détails de l'état qui s'appuient sur les réponses du Ministère, et de notre examen de l'information présentée.

Dans les recommandations du Comité, il était exigé essentiellement que le Ministère présente au Comité de l'information une mise à jour sur les résultats, les processus du Ministère ainsi que les activités en place afin d'améliorer les résultats chez les élèves autochtones. La plupart des recommandations du Comité sont pleinement mises en oeuvre. La recommandation relative aux résultats les plus récents disponibles sur le rendement des élèves autochtones sera pleinement mise en oeuvre à l'automne 2017, lorsque le Ministère publiera les résultats des années scolaires 2013-2014 et 2015-2016 (ceux de l'année scolaire 2014-2015 n'étaient pas disponibles en raison des interruptions de travail) dans son troisième rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières nations, des Métis et des Inuits.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport du Comité sur l'éducation des élèves autochtones

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1	1			
Recommandation 6	1	1			
Total	**6**	**5**	**1**	**0**	**0**
%	**100**	**83**	**17**	**0**	**0**

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé de la mesure prise

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 1 Que le Ministère fournisse au Comité ses données les plus récentes sur l'écart du rendement des élèves autochtones. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici l'automne 2017.**	Le rendement scolaire des élèves autochtones est mesuré au moyen des résultats obtenus par ceux ci aux tests de lecture, d'écriture et de mathématiques de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) administrés aux élèves de 3e, 6e, 9e et 10e année. Les résultats scolaires les plus récents qui ont été publiés pour les élèves autochtones portent sur l'année scolaire 2011-2012 et figuraient dans le Rapport d'étape de 2013 du Ministère intitulé *De solides bases : Deuxième rapport d'étape sur la mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits.* Ce rapport contenait des données de référence pour évaluer les résultats des élèves s'identifiant comme Autochtones. Le Ministère a indiqué que les résultats pour les années scolaires 2013-2014 et 2015-2016 seront publiés dans le troisième rapport d'étape sur le cadre de mise en oeuvre à l'automne 2017. (Les résultats de l'OQRE pour l'année scolaire 2014-2015 n'étaient pas disponibles en raison des interruptions de travail). De l'année scolaire 2011-2012 à l'année scolaire 2013-2014, les résultats aux tests de l'OQRE des élèves s'identifiant comme Autochtones étaient meilleurs dans au moins cinq des neuf mesures d'évaluation de l'OQRE. De plus, l'écart de rendement entre les élèves s'identifiant comme Autochtones et l'ensemble des élèves a diminué dans au moins deux des neuf mesures d'évaluation.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 2 Que le Ministère fasse rapport au Comité de ses discussions avec ses partenaires autochtones et les autres intervenants en éducation pour établir des cibles mesurables de rendement des élèves autochtones. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Ministère nous a informés que les cibles de rendement des élèves autochtones sont les mêmes que celles des autres élèves, à savoir un taux de diplomation de 85 % au niveau secondaire dans les cinq années suivant le début des études secondaires et un taux de réussite de 75 % aux évaluations de l'OQRE au niveau élémentaire. Dans le *Plan de mise en oeuvre du Cadre d'évaluation des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits*, le Ministère a établi dix mesures de rendement pour effectuer le suivi de la mise en oeuvre dans quatre domaines prioritaires : utilisation des données pour appuyer le rendement des élèves; appuyer les élèves; appuyer le personnel enseignant; renforcement de l'engagement et de la sensibilisation. Le Ministère n'a pas établi de cibles pour ces mesures du rendement. Le Ministère a mobilisé les partenaires autochtones et du secteur de l'éducation dans le cadre du Conseil consultatif ministériel de l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits (le Conseil consultatif) et du Groupe de travail du Conseil consultatif ministériel de l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits (le Groupe de travail). D'après le Ministère, le Conseil consultatif et le Groupe de travail offrent une tribune pour commenter les initiatives ministérielles et soulever les questions se rapportant à l'éducation des Autochtones dans le système scolaire public de l'Ontario. Ils visent également à parvenir à des solutions acceptables de part et d'autre pour appuyer le rendement et le bien être des élèves et pour combler l'écart de rendement. Le Conseil consultatif avait demandé de prendre part à l'élaboration du troisième rapport d'étape du Ministère sur le cadre de mise en oeuvre. Au début de 2016, un sous comité du Groupe de travail a été créé pour [*traduction*] « recueillir certaines données et obtenir des points de vue pour éclairer l'élaboration du troisième rapport d'étape et le plan de mise en oeuvre du cadre ». Les discussions tenues à ce jour ont porté sur la détermination des mesures du rendement pertinentes pour le plan de mise en oeuvre du cadre, sur l'information nécessaire pour évaluer les mesures du rendement et sur les moyens qu'il serait possible d'utiliser pour recueillir cette information.
Recommandation 3 Que le Ministère fournisse au Comité un sommaire de ses processus de compte rendu afin qu'il puisse s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Depuis 2014, le Ministère exigeait que tous les conseils scolaires se dotent d'un plan d'action sur l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits. Ces plans visaient à détailler les mesures qui seront prises pour réaliser les stratégies et actions prévues dans le plan de mise en oeuvre du cadre. Le Ministère nous a informés que des fonds sont octroyés aux conseils pour financer les activités décrites dans les plans d'action. Le Ministère a octroyé 4,9 millions de dollars au cours de l'année scolaire 2014-2015 et 5,6 millions de dollars en 2015-2016 à l'appui des plans d'action des conseils. Ce financement ne s'inscrivait pas dans le cadre de la Subvention pour les besoins des élèves (SBE), qui est la principale source de financement du fonctionnement des écoles élémentaires et secondaires. Le financement octroyé à l'appui des plans d'action des conseils leur est acheminé en trois versements : 60 % au moment de la signature d'une entente, 20 % quand le Ministère reçoit et approuve un rapport financier provisoire et 20 % quand le Ministère reçoit et approuve un rapport final. Le Ministère analyse les rapports provisoire et final pour s'assurer que le conseil fait des progrès vers la réalisation des stratégies et actions prévues dans le plan d'action et que les fonds servent aux fins prévues. Dans son évaluation des plans d'action, le Ministère : • s'assure que les rapports provisoire et final décrivent en détail les activités que les conseils scolaires ont mises en oeuvre (y compris les dates des événements, le nombre de participants, les partenaires des conseils et communautaires de même que l'amorce et les progrès des travaux jusqu'à présent) et que les dépenses reflètent la mise en oeuvre et concordent avec le financement octroyé aux conseils;

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 3 (continued)	• examine les détails des activités, notamment la date de l'activité, le nombre de participants et le lancement et l'avancement des travaux jusqu'à ce jour; • examine les indicateurs et résultats du programme ainsi que les résultats fondés sur l'expérience pour les activités énumérées; • répartit les paiements d'après l'entente de paiement de transfert s'il y a suffisamment de données probantes qui indiquent que le travail est en cours ou terminé et que les dépenses correspondent au financement octroyé; • peut retenir ou réduire les paiements dans les cas où l'analyse indique que les travaux n'avancent pas au rythme prévu dans le plan d'action et dans l'entente de paiement de transfert; • perçoit les paiements de remboursement auprès des conseils si l'examen du rapport final indique que le financement octroyé pour les activités décrites dans le plan d'action n'a pas été entièrement dépensé. Pour l'année scolaire 2016-2017, le financement octroyé à l'appui des plans d'action des conseils sera alloué dans le cadre de la SBE. Le financement total octroyé pour les plans d'action des conseils s'élevait à 6 millions de dollars; les conseils doivent soumettre leurs plans d'action au Ministère d'ici le 30 septembre 2016, leurs rapports provisoires d'ici le 28 avril 2017 et leurs rapports finals d'ici le 31 août 2017. Le financement supplémentaire aux élèves autochtones est versé au moyen d'un supplément à la SBE appelé Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits et au moyen d'autres subventions pour les programmes d'enseignement. (On trouvera dans la réponse à la recommandation 4 une liste des suppléments et des autres subventions.) Le cadre de responsabilisation et de compte rendu pour la SBE exige que les conseils présentent un rapport sur leur utilisation prévue ou réelle du financement dans les documents financiers qu'ils soumettent – prévisions budgétaires, prévisions budgétaires révisées et états financiers – au Ministère; des rapports financiers supplémentaires sont exigés pour les suppléments ou subventions individuels. Par exemple, pour l'Allocation au titre du volet Langues autochtones, les conseils déclarent le nombre d'élèves du niveau élémentaire inscrits au programme et le nombre de cours donnant droit à un crédit que suivent les élèves du secondaire. Pour l'Allocation au titre du volet Études des Premières Nations, des Métis et des Inuits, les conseils déclarent le nombre de cours donnant droit à un crédit auxquels les élèves du secondaire sont inscrits. En ce qui a trait à l'Allocation au titre de la somme par élève pour 2016-2017, les conseils devront montrer qu'ils consacrent au moins 82 760 $ du financement aux salaires et avantages sociaux de la personne affectée au soutien de la mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits. Ils devront également confirmer que le reste du montant a servi à soutenir le cadre dans leur plan d'action et que les fonds non dépensés sont reportés à l'année scolaire suivante. Au cours des prochaines années, il est prévu que les fonds d'appui à la mise en oeuvre des stratégies et mesures répertoriées dans les plans d'action des conseils devront être consacrés durant l'année scolaire. En outre, les conseils sont tenus de déclarer la façon dont ils affectent ce supplément pour couvrir les dépenses, plus précisément le montant de financement utilisé pour les dépenses liées à la classe comme celles concernant les titulaires, les aides enseignants et les manuels scolaires ainsi que les dépenses non liées à la classe comme celles concernant les coordonnateurs et les conseillers pédagogiques. Le Ministère utilise ces rapports financiers pour s'assurer que les conseils affectent le financement aux fins prévues.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 4 Que le Ministère produise une note d'information à l'intention du Comité présentant, données qualitatives et quantitatives à l'appui, ce qu'il estime être l'écart entre les financements offerts aux élèves autochtones et aux élèves non autochtones. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Le Ministère finance les conseils scolaires au moyen de plusieurs subventions qui tiennent compte des besoins particuliers du conseil tels que la composition de sa population, l'emplacement individuel des écoles, l'inscription à certains programmes, l'éducation de l'enfance en difficulté et l'écart de rendement au niveau du conseil et au niveau du profil de sa collectivité. Tous les élèves du système scolaire public de l'Ontario, dont les élèves autochtones, sont financés au même niveau. Le Ministère consent également des fonds supplémentaires aux conseils scolaires financés par l'État afin qu'ils ciblent les priorités et besoins particuliers des élèves autochtones. Le financement est fourni principalement dans le cadre d'ententes de paiement de transfert pour la SBE. La SBE comporte un financement ciblé appelé Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits qui vise à améliorer le rendement et le bien être des élèves autochtones et à réduire l'écart de rendement entre les élèves autochtones et l'ensemble des élèves. Le Supplément appuie la prestation de programmes destinés aux élèves autochtones, conformément au *Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits*. Le supplément comprend un volet basé sur l'identification autochtone selon les données du Recensement ou sur l'auto identification des élèves autochtones. En 2016-2017, on a mis à jour la formule de financement relative à l'allocation des plans d'action des conseils pour accroître la pondération des volets où interviennent les données d'auto identification des élèves autochtones à titre volontaire et confidentiel. Toujours en 2016-2017, le Ministère a actualisé l'allocation au titre du montant par élève à l'aide des données tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011. Le Ministère octroie du financement supplémentaire ciblé pour l'éducation des élèves autochtones dans le cadre des Autres programmes d'enseignement (APE). Le financement supplémentaire total octroyé pour l'éducation des élèves autochtones au cours de chacune des trois dernières années est résumé dans le tableau ci dessous :

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Financement octroyé au moyen du Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits dans le cadre des Subventions pour les besoins des élèves (en millions de dollars)			
Allocation au titre du volet Langues autochtones	7,6	9,4	9,9
Allocation au titre du volet Études des Premières Nations, des Métis et des Inuits	18,7	21,4	24,8
Allocation au titre de la somme par élève	20,8	20,6	23,4
Allocation au titre des Plans d'action des conseils scolaires pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits	Dans le cadre des APE	Dans le cadre des APE	6,0
Autres programmes d'enseignement (APE)			
Plans d'action des conseils scolaires pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits	4,9	5,6	Dans le cadre de la SBE
Autre financement au titre des APE pour l'éducation des élèves autochtones	6,0	7,3	7,2
Financement supplémentaire total pour l'éducation des Autochtones	**58,0**	**64,3**	**71,3**

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 5 Que le Ministère fasse rapport au Comité de ses discussions relatives aux ententes tripartites. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En avril 2013, le Ministère a conclu un protocole d'entente avec la Nation nishnawbe aski et le gouvernement fédéral en vertu duquel les parties s'engageaient à collaborer à l'amélioration des résultats scolaires des élèves des Premières Nations dans les écoles administrées par celles ci et financées par la province. Les cinq éléments prioritaires établis dans le protocole d'entente étaient les suivants : améliorer les services d'appui aux élèves, améliorer le programme d'études, examiner les moyens d'améliorer la gouvernance et l'administration, accroître les ressources humaines et renforcer la participation des parents. Les activités précises menées pour donner suite au protocole d'entente comprennent une proposition réussie de financement de 91 000 $ en septembre 2015 dans le cadre de l'Initiative pour des écoles efficaces favorisant la réussite des élèves du Programme des partenariats en éducation pour financer une conférence sur les pratiques exemplaires; une tribune pour discuter du leadership, de la gouvernance des conseils, des initiatives pour favoriser la réussite des élèves et du financement pour l'éducation de l'enfance en difficulté; une entente de paiement de transfert signée en janvier 2016 qui décrit les activités qui doivent être menées pour réaliser les cinq priorités énoncées dans le protocole d'entente; enfin, une table ronde, tenue en juillet 2016, sur la transition des élèves des collectivités éloignées. En janvier et mai 2016, le Ministère a tenu des téléconférences avec des représentants d'Affaires autochtones et du Nord Canada et le Grand conseil du Traité n° 3 pour négocier et élaborer un protocole d'entente et un plan d'action conjoint. Les éléments prioritaires cernés comprenaient : l'établissement d'un centre de ressources pédagogiques propre au Grand conseil du Traité n° 3; l'élaboration d'ententes sur les droits de scolarité; l'élaboration de plans de transition, de plans pour l'apprentissage en bas âge et d'un programme d'études; la planification des possibilités de perfectionnement professionnel; enfin, la création de liens avec le système d'éducation provincial. Les négociations du protocole d'entente avec le gouvernement fédéral et le Grand conseil du Traité n° 3 étaient en cours au moment du suivi. Le Ministère devrait avoir conclu un protocole d'entente signé d'ici mars 2017. Le Ministère collabore également avec l'Association des Iroquois et des indiens unis à l'élaboration et à l'achèvement d'un protocole d'entente et d'un plan d'action conjoint. Le Ministère entrevoit que le protocole d'entente sera achevé et prêt à être signé en décembre 2016. Les éléments prioritaires à prendre en compte sont : la langue et la culture; l'établissement de liens; et les transitions.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 6 Que le Ministère fournisse au Comité un sommaire de sa liste des diverses stratégies utilisées par les conseils pour améliorer le rendement scolaire des élèves des Premières Nations qui font la transition au système scolaire provincial. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Pour l'exercice 2015-2016, 40 conseils ont fait part des programmes de transition en cours dans leur collectivité, notamment : l'affectation de personnel au soutien des élèves qui effectuent la transition entre les systèmes scolaires; des programmes de transition en bas âge pour faciliter le passage à la maternelle; la mise en place d'élèves mentors pour faciliter le passage du niveau élémentaire au niveau secondaire; enfin, l'échange de données aux réunions du comité consultatif autochtone où les élèves parlent de ce qu'ils ont vécu au moment de leur transition. Par ailleurs, dans le cadre de leurs plans d'action, les conseils scolaires font part au Ministère des résultats fondés sur l'expérience qu'ils ont obtenus à l'égard de chacune des 16 stratégies énoncées dans le *Plan de mise en oeuvre du Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits*. Par exemple, un conseil a indiqué qu'en lien avec la stratégie visant à augmenter « les possibilités des élèves des Premières Nations, métis et inuits de s'exprimer, de s'engager et de participer à des activités de mentorat par les pairs », il avait offert une possibilité sur une base volontaire à 25 élèves des collectivités locales des Premières Nations de participer à une rencontre « Gathering at the Rapids » en partenariat avec l'Université Algoma. Un autre conseil a indiqué qu'un programme de résidence du personnel enseignant dans le domaine de la culture avec les Aînés, en lien avec la stratégie qui vise à continuer « de travailler avec les Premières Nations locales pour mettre en oeuvre des ententes sur les services d'éducation et faciliter les transitions des élèves des Premières Nations », avait reçu des commentaires élogieux de la part des élèves et du personnel. Entre mai et juin 2016, le Bureau de l'éducation autochtone du Ministère a tenu des réunions régionales avec des intervenants en éducation et des partenaires autochtones. Ces réunions ont donné aux conseils l'occasion de faire part des pratiques exemplaires et des leçons tirées dans la mise en oeuvre de leurs plans d'action.

Chapitre 3
Section
3.03

Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers

Suivi de la section 3.03 du *Rapport annuel 2014* par le Comité permanent des comptes publics

En mars 2015, le Comité a tenu des audiences publiques sur notre audit de la surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), mené en 2014. À la suite de ces audiences, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative en juin 2015. Le rapport complet est accessible à l'adresse Internet suivante : **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/FSCO_FR.**

Le Comité a formulé 14 recommandations et a demandé à la CSFO de présenter une réponse d'ici la fin de septembre 2015. La CSFO a présenté une réponse officielle au Comité le 30 septembre 2015. Bon nombre des points soulevés par le Comité étaient similaires aux observations que nous avons formulées lors de notre audit en 2014 et qui ont également fait l'objet d'un suivi de notre part cette année (se reporter au **chapitre 1**). L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**, tandis que la **figure 2** fait état des recommandations et des détails de l'état fondés sur les réponses de la CSFO, ainsi que de notre examen de l'information fournie.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport du Comité sur la surveillance réglementaire exercée par la CSFO

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre	État des mesures recommandées			
	de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre*	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1			1	
Recommandation 2	1			1	
Recommandation 3	2	1		1	
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	1	1			
Recommandation 7	1		1		
Recommandation 8	1	1			
Recommandation 9	3	1		2	
Recommandation 10	1			1	
Recommandation 11	1	1			
Recommandation 12	2		1	1	
Recommandation 13	4	2	1	1	
Recommandation 14	2			2	
Total	**22**	**8**	**4**	**10**	**0**
%	**100**	**37**	**18**	**45**	**0**

* Aux termes de certaines recommandations, le ministère des Finances et la Direction devaient fournir des renseignements au Comité. Lorsque les renseignements demandés ont été fournis par ces derniers, les recommandations correspondantes sont considérées comme étant « pleinement mises en oeuvre ».

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 1 Que la CSFO élabore des stratégies pour connaître et atténuer les risques financiers associés à la sous-capitalisation des régimes de retraite, en prévoyant divers scénarios économiques possibles. **État : Peu ou pas de progrès.**	La CSFO n'a pas élaboré de stratégie et n'a pas envisagé de modifications législatives pouvant permettre d'atténuer les risques financiers associés à la sous-capitalisation des régimes de retraite pour les répondants et les participants. En octobre 2016, la CSFO a mené une analyse portant sur l'évolution de l'état de capitalisation des régimes entre 1992 et 2014 ainsi que sur les principaux facteurs expliquant les changements survenus. La CSFO a essayé de produire des projections relatives à la sous-capitalisation sur un horizon englobant les prochaines années, en se fondant sur différents scénarios de croissance économique. Cependant, son analyse du PIB de la province de 2005 à 2015 n'a révélé aucune corrélation entre la situation de capitalisation des régimes de retraite et la croissance économique.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 2 Que la CSFO propose des changements législatifs au ministère des Finances sur la base des stratégies choisies. **État : Peu ou pas de progrès.**	En juillet 2016, le ministère des Finances (le Ministère) a publié un document de consultation sur le cadre de provisionnement de solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées. La CSFO devait soumettre son analyse des facteurs concourant à la sous-capitalisation des régimes de retraite au Ministère. Ce dernier prévoyait, après avoir reçu les commentaires des parties prenantes en réponse à son document de consultation, rédiger les modifications législatives et réglementaires requises. Au moment de notre suivi, la CSFO attendait de recevoir davantage d'information du Ministère.
Recommandation 3 Que la CSFO procède à une analyse complète des méthodes qui permettraient d'améliorer le suivi du FGPR, • par exemple l'établissement d'indicateurs de risque, **État : Pleinement mise en oeuvre.** • et fasse en sorte que le Fonds présente des états financiers plus détaillés et reflétant mieux les risques auxquels sont exposés les régimes de retraite. **État : Peu ou pas de progrès.**	La CSFO a analysé les modifications à apporter aux lois et aux procédures afin de surveiller l'exposition du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) à des réclamations éventuelles et d'assurer la pérennité du Fonds. En août 2016, la CSFO a préparé et a transmis au Ministère un rapport faisant état de plusieurs améliorations législatives possibles, dont l'autorisation pour le FGPR de recourir à des sources de financement externes afin de combler des besoins de trésorerie à court terme, une exigence faite aux sociétés mères des répondants de régimes insolvables de fournir une aide financière à ces répondants, et l'octroi d'un plus grand pouvoir discrétionnaire au surintendant pour ordonner la liquidation des régimes insolvables susceptibles de déposer des réclamations auprès du FGPR. La CSFO a indiqué que, puisque les états financiers du FGPR tels que publiés à l'heure actuelle sont conformes aux normes comptables en vigueur, elle n'a pas présenté de renseignements plus détaillés en 2015 et en 2016. Elle a ajouté qu'elle allait dorénavant réévaluer les exigences de divulgation sur une base annuelle.
Recommandation 4 Que la CSFO propose des modifications à la *Loi sur les régimes de retraite* et aux règlements connexes à la lumière de son analyse. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Par suite d'une analyse ayant trait au FGPR, la CSFO a présenté des recommandations au Ministère en août 2016. Le Ministère nous a fait savoir qu'il allait consulter la CSFO pour s'assurer que, le cas échéant, les modifications législatives apportées permettent de gérer plus efficacement le FGPR. Il a ajouté que ces consultations auront lieu en parallèle avec l'examen du mandat de la Commission. Au début de 2015, le ministre des Finances a constitué un groupe d'experts ayant pour tâche d'examiner les mandats de la CSFO, du Tribunal des services financiers et de la Société ontarienne d'assurance dépôts. Ce groupe a eu à déterminer si le mandat de chaque entité concordait avec les objectifs et les priorités de la province, si chacune de ces entités s'acquittait de son mandat, si les fonctions de chaque entité pouvaient être exercées plus efficacement par une autre entité, et si des changements devaient être apportés à la structure organisationnelle de ces entités pour améliorer la responsabilisation et l'exercice de leur mandat. Le Ministère nous a indiqué qu'il prévoit prendre des décisions finales concernant le mandat de la CSFO et les modifications législatives éventuelles à l'automne 2016.
Recommandation 5 Que la CSFO dresse une liste des pouvoirs du Bureau du surintendant des institutions financières dont elle ne bénéficie pas, ainsi que des différences entre les exigences imposées par ces deux autorités aux administrateurs de régimes en matière de production de rapports, par exemple le fait d'exiger des rapports d'évaluation actuarielle aux régimes capitalisés à moins de 120 %, et qu'elle fournisse au Comité une analyse des risques inhérents au fait que les deux autorités ne sont pas investies des mêmes pouvoirs et n'imposent pas les mêmes exigences. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 décembre 2016.**	La CSFO a dit avoir entamé l'examen de la portée des pouvoirs du surintendant, y compris la comparaison de ces pouvoirs avec ceux du Bureau du surintendant des institutions financières, qui est de compétence fédérale. Cette analyse devrait être achevée d'ici la fin de 2016.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 6 Que la CSFO dresse une liste des actes et omissions qui devraient faire l'objet de sanctions pécuniaires. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En juin 2015, la CSFO a présenté au Ministère un rapport où l'on proposait de recourir à des sanctions à titre d'outils réglementaires en cas de dépôt tardif de documents et d'autres infractions à la *Loi sur les régimes de retraite*. Ce rapport contenait aussi les modifications législatives requises pour qu'il soit possible d'imposer de telles sanctions. On y proposait d'établir des sanctions fixes pour les infractions comme l'omission de déposer des documents ou les dépôts tardifs, et des sanctions variables pour toutes les autres infractions. Le Ministère nous a fait savoir qu'il étudiait les modifications législatives proposées par la CSFO conjointement avec les résultats de l'examen du mandat de cette dernière, et qu'il prévoyait terminer cette tâche à l'automne 2016.
Recommandation 7 Que la CSFO indique au Comité si des examens supplémentaires peuvent être réalisés au moyen des ressources existantes, et qu'elle l'avise des changements qu'elle entend apporter à sa méthode pour tenir compte des principaux risques. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.**	La CSFO étudie les résultats de sa démarche par étapes pour la surveillance des régimes de retraite, dont la mise en application intégrale remonte à juin 2016, aux fins de déterminer quels régimes soumettre à un examen. Également, la CSFO a mis à jour ses procédures d'examen à la fois des régimes à prestations déterminées et des régimes à cotisations déterminées. Ces procédures élargies consistent notamment à vérifier que les dépenses du régime sont raisonnables, compte tenu de sa taille globale, et que les catégories d'actifs pouvant faire l'objet d'investissements par les participants sont clairement définies, et à vérifier aussi quelles sont les options de placement par défaut pour les participants si ceux-ci ne choisissent pas eux-mêmes leurs placements. Ces procédures additionnelles permettent à la CSFO de déterminer si les actifs des régimes sont investis conformément aux règles fédérales en la matière et si les participants reçoivent des renseignements appropriés sur les risques associés à leurs placements. Les procédures ainsi élargies ont été suivies par la CSFO dans le cadre de l'examen de 55 régimes en 2015-2016. De plus, en septembre 2015, la CSFO a retenu les services d'un fournisseur afin de disposer de données mensuelles sur l'incapacité éventuelle des répondants à assurer le respect des obligations découlant de leur régime. Au moment de notre suivi, la CSFO évaluait la manière dont cette information pourrait être utilisée dans le cadre de son processus d'analyse fondée sur le risque afin de sélectionner à des fins d'examen d'autres régimes dont la situation soulève un risque dans l'optique des participants. La CSFO a examiné 55 régimes en 2015-2016, et elle prévoit en examiner un plus grand nombre encore en 2016-2017, comparativement aux 50 régimes qui étaient examinés lors des derniers exercices.
Recommandation 8 Que la CSFO termine l'analyse des nouveaux renseignements que les administrateurs de régimes de retraite devraient fournir à leurs participants et formule des recommandations à cet effet, et qu'elle se penche sur les nouveaux renseignements qu'elle pourrait elle-même divulguer annuellement au public au sujet des régimes de retraite. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En juin 2016, la CSFO a mené à terme un examen des exigences de divulgation annuelle prévues par la loi dans d'autres provinces, territoires et pays, y compris les États-Unis et le Royaume-Uni. Puis, en octobre 2016, elle a présenté au Ministère un rapport où elle recommandait des améliorations pouvant être apportées aux exigences de divulgation annuelle en vigueur aux termes de la loi. Parmi les renseignements additionnels dont on recommandait ainsi la divulgation, il y avait le nom et les coordonnées des administrateurs des régimes, et la date à compter de laquelle les participants aux régimes peuvent prendre leur retraite.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 9 Que la CSFO collabore avec le ministère des Finances pour concevoir des modifications législatives ayant pour effet : • que tous les membres du conseil d'administration d'une coopérative doivent faire l'objet d'une vérification du casier judiciaire avant que celle-ci ne puisse être enregistrée et que ses prospectus ne puissent être publiés; **État : Peu ou pas de progrès.** • que la liste des prospectus approuvés figure sur le site Web de la CSFO; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • que la CSFO fasse une surveillance continue des coopératives. **État : Peu ou pas de progrès.**	En décembre 2015, la CSFO a présenté au Ministère des modifications législatives devant servir à protéger les membres et les investisseurs des coopératives. L'une de ces modifications avait pour objet d'autoriser la CSFO à vérifier les antécédents judiciaires des membres du conseil d'administration des coopératives à l'étape de la délivrance du permis ou avant l'inscription ou l'émission d'un prospectus. Le Ministère examine les recommandations de la CSFO et se penche sur la question de savoir si des modifications législatives sont nécessaires. Aucune date n'a été mentionnée concernant la fin de cet examen. La CSFO a commencé à afficher tous les prospectus approuvés des coopératives ayant été reçus le 1er juillet 2016 et après. Elle n'a pas pris l'engagement d'afficher tous les prospectus approuvés avant cette date, mais elle a précisé qu'elle continuerait de fournir ces renseignements au public sur demande. Des modifications législatives sont requises pour que la CSFO soit habilitée à exercer une surveillance continue des coopératives. En décembre 2015, la CSFO a soumis au Ministère des modifications législatives qu'elle recommandait d'apporter. Le Ministère examinait encore les recommandations de la CSFO et s'efforçait de déterminer si des modifications devaient être apportées à la *Loi sur les sociétés coopératives*. Il n'a pas dit quand il prendrait une décision concernant ces recommandations. La CSFO a indiqué qu'elle allait continuer d'ici là de se concentrer sur la vérification des renseignements des coopératives durant la période d'inscription initiale.
Recommandation 10 Que la CSFO termine l'analyse des nouveaux renseignements que les administrateurs de régimes de retraite devraient fournir à leurs participants et formule des recommandations à cet effet, et qu'elle se penche sur les nouveaux renseignements qu'elle pourrait elle-même divulguer annuellement au public au sujet des régimes de retraite. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	La CSFO a déclaré qu'il serait inapproprié de donner suite à cette recommandation durant l'examen de son mandat, étant donné les recommandations prévoyant le transfert de la surveillance des coopératives et l'établissement d'un nouvel organisme de réglementation. La CSFO comptait amorcer l'analyse de ses coûts reliés au secteur des coopératives et recommander de possibles modifications de ses frais au Ministère en 2017, sous réserve de toute annonce par le gouvernement à propos de l'examen du mandat de la Commission. Les annonces à ce sujet sont attendues à l'automne 2016.
Recommandation 11 Que la CSFO rende compte de ses pourparlers avec la Commission des valeurs mobilières sur les avantages de transférer ou de partager la responsabilité de l'examen des prospectus. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Des représentants de la CSFO et de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario se sont rencontrés en novembre 2015 et en février 2016 pour tenir des discussions préliminaires sur la manière de procéder à un éventuel transfert de responsabilités. La Commission a offert d'aider la CSFO à examiner des prospectus complexes, et cette offre tient toujours. Toutefois, au moment de notre suivi, les discussions sur le sujet étaient interrompues jusqu'à ce que la CSFO reçoive une orientation stratégique du Ministère. Ce dernier examinait les recommandations du groupe d'experts concernant le mandat de la CSFO, notamment celle relative au transfert de responsabilités. Le Ministère devrait prendre ses décisions à partir de l'examen du mandat à l'automne 2016.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 12 Que la CSFO fasse rapport sur les éléments suivants : • la mise en oeuvre des programmes de collecte de données, de contrôles internes et d'évaluation des risques associés au système de délivrance des permis; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 décembre 2017.** • la conclusion d'une entente avec les assureurs pour que ceux-ci fournissent à la CSFO la liste des agents qui souscrivent une assurance-responsabilité civile professionnelle et des assurances qui arrivent à échéance. **État : Peu ou pas de progrès.**	La CSFO a apporté plusieurs améliorations à son système de délivrance de permis en ligne : • Les assureurs peuvent télécharger la liste des agents qu'ils parrainent pour vérifier qu'ils ont une assurance valide. • Le système envoie des courriels de rappel aux agents lorsque la date d'expiration de leur assurance approche ou est déjà passée. • Le système en ligne ne comporte plus de champs de texte en format libre. • Il y a un nouveau champ réservé aux commentaires qui sert à identifier publiquement les agents dont l'assurance est échue. Cependant, le système ne vérifie toujours pas de façon automatique si l'information relative à l'assurance-responsabilité civile professionnelle est valide au moment où elle est entrée par les agents, ce qui permet à des agents d'obtenir un permis sans nécessairement remplir les exigences minimales. La CSFO procédait à une évaluation afin de déterminer si ces contrôles et certaines autres améliorations des processus avaient permis d'accroître l'exactitude de l'information sur l'assurance-responsabilité civile professionnelle dans sa base de données. Cette évaluation devait être achevée au cours de 2017, et la CSFO a fait savoir qu'elle déciderait à ce moment si d'autres contrôles sont nécessaires. En décembre 2015, le personnel de la CSFO a préparé un exposé de principe sur la conformité aux exigences d'assurance-responsabilité civile professionnelle, où l'on recommandait, avant la prise de quelque autre mesure que ce soit, que les améliorations mentionnées ci-avant fassent l'objet d'un suivi sur une période de 12 à 18 mois afin de voir si elles permettent d'obtenir des taux de conformité exacts. Le surintendant a accepté cette recommandation. En 2016, la CSFO a évalué s'il était réalisable d'obtenir des renseignements sur les réclamations contre les agents d'assurances à partir des données recueillies par l'Agence statistique d'assurance générale et par le Bureau d'assurance du Canada. Elle a toutefois conclu qu'il n'était pas possible, à partir des données sectorielles disponibles, de disposer de renseignements détaillés sur de telles réclamations. La CSFO a pris l'engagement de travailler en collaboration avec des parties prenantes du secteur de l'assurance afin de recueillir des données additionnelles en 2016-2017, mais sans indiquer si elle allait conclure des accords avec les fournisseurs d'assurance-responsabilité civile professionnelle.

Recommandations du Comité	Détails de l'état
Recommandation 13 Que la CSFO fasse rapport sur les éléments suivants : • la mise en oeuvre du cadre régissant la façon dont la CSFO désigne, évalue et déploie ses ressources en matière de conformité; **État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2017.** • les mesures prises pour surveiller la rapidité et les résultats du traitement des plaintes et pour s'assurer que les détenteurs d'un permis délivré par la CSFO qui ont fait l'objet de sanctions de la part d'autres organismes de réglementation sont évalués rapidement; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • l'évaluation de la nécessité de réaliser des enquêtes proactives dans chacun des secteurs réglementés pour permettre une évaluation périodique de l'ensemble des inscrits et des permis; **État : Peu ou pas de progrès.** • les moyens que la CSFO prendra pour fournir plus rapidement les rapports d'examen et de conformité aux intervenants du secteur. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	En 2016, la CSFO a élaboré une ébauche de cadre de surveillance pour la Direction de la réglementation des pratiques de l'industrie, qui expose son modèle de surveillance en neuf étapes et fournit une orientation au personnel concernant les outils et les pratiques exemplaires en matière de surveillance du marché. Ce modèle a pour objet d'aider la CSFO à établir et à exécuter son plan annuel de surveillance, qui englobe le règlement des plaintes, des examens sur dossier et des examens sur place, ainsi que des examens sectoriels. Ce cadre est déjà appliqué en grande partie, et l'on doit combler les lacunes résiduelles d'ici mars 2017. En 2015-2016, la CSFO a mis en application un processus mensuel de surveillance et de rapport concernant le traitement des plaintes afin de déterminer si elle atteint ses objectifs consistant à mener à terme l'examen de 80 % des plaintes des consommateurs dans les 75 jours et de la totalité des plaintes dans les 365 jours. Elle a constaté que c'était le cas. En 2016, la CSFO a mis en oeuvre un nouveau processus en vue de recevoir une notification des 36 autres organismes de réglementation pertinents que l'on retrouve au Canada à propos des sanctions réglementaires imposées. La CSFO a indiqué que, grâce à ce nouveau processus, elle a été informée de près de 50 sanctions imposées à ses titulaires de permis par d'autres organismes de réglementation. La CSFO a recours à un processus mensuel de mesure du rendement et de rapport pour faire un suivi afin de savoir si ces plaintes sont réglées rapidement. En outre, depuis décembre 2014, la CSFO a signé des protocoles d'entente (PE) avec l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, le Conseil ontarien de l'immobilier et l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières à des fins d'assistance mutuelle et d'échange de renseignements, ce qui comprend les mesures réglementaires pouvant être prises à l'égard de leurs entités et personnes inscrites et de leurs titulaires de permis respectifs. La CSFO n'a pas mené d'évaluation pour déterminer la nécessité ou non de procéder à des enquêtes proactives dans chacun des secteurs financiers réglementés. Elle a mis en place des approches de surveillance fondée sur le risque afin d'améliorer son évaluation proactive des secteurs des services financiers réglementés. Elle nous a dit qu'elle ne disposait pas du personnel requis pour mener des enquêtes proactives sur l'ensemble des titulaires de permis et des personnes et entités inscrites dans chaque secteur financier réglementé par elle. La CSFO a publié sur son site Web de nombreux rapports faisant état des résultats d'ensemble de ses examens portant sur des entités réglementées et des personnes titulaires de permis, comme les courtiers en hypothèques, les agents d'assurance-vie et les fournisseurs de services.
Recommandation 14 Que la CSFO fournisse des recommandations officielles eu égard aux sujets suivants : • le transfert d'une part de la responsabilité de la protection du public et de sa confiance à l'égard des secteurs financiers à des associations sectorielles autonomes nouvelles ou anciennes; **État : Peu ou pas de progrès.** • le transfert des responsabilités réglementaires à l'égard des secteurs financiers réglementés au Bureau du surintendant des institutions financières du Canada. **État : Peu ou pas de progrès.**	Le groupe d'experts ayant examiné le mandat de la CSFO a présenté son rapport final au Ministère en mars 2016. Ce rapport contenait 44 recommandations. Le groupe concluait globalement que bon nombre des fonctions de la CSFO et de la SOAD pourraient être exercées plus efficacement par une nouvelle entité – l'Autorité de régulation des services financiers. La CSFO attendait de plus amples instructions du Ministère concernant le transfert de ses responsabilités et l'apport de modifications à son mandat.

Chapitre 3

Section 3.04

Infrastructure Ontario—Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Suivi de la section 3.05 du *Rapport annuel 2014 par le Comité permanent des comptes publics*

Le Comité a tenu des audiences publiques en mars 2015 sur notre audit de 2014 d'Infrastructure Ontario—Diversification des modes de financement et d'approvisionnement. Le Comité a déposé à l'Assemblée législative en juin 2015 un rapport découlant de ces audiences. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/InfrastructureOntarioAlternativeFinancingandProcurement_FR.**

Le Comité a formulé six recommandations et a demandé que le ministère de l'Infrastructure (appelé le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure au moment de notre audit) et qu'Infrastructure Ontario lui soumettent par écrit leurs réponses à ses recommandations à la fin de septembre 2015. Le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) et Infrastructure Ontario ont présenté leur réponse officielle au Comité le 30 septembre 2015. Le Comité a soulevé plusieurs points similaires aux constatations de notre audit de 2014. En février 2016, le Bureau de la vérificatrice générale a demandé au Ministère et à Infrastructure Ontario de faire le point sur les mesures qu'ils ont prises pour donner suite aux recommandations du Comité. Le Ministère et Infrastructure Ontario nous ont fourni de l'information au printemps et à l'été 2016. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

La **figure 2** présente les recommandations et l'état détaillé, qui sont fondés sur les réponses du Ministère et d'Infrastructure Ontario, et notre examen de l'information soumise.

Infrastructure Ontario a réalisé des progrès dans la mise en oeuvre d'un nombre de recommandations, notamment présenter au Comité un compte rendu des coûts réels des projets exécutés en Ontario selon le modèle de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement, ainsi que des renseignements détaillés sur sa méthodologie révisée d'évaluation de l'optimisation des ressources. Toutefois, il n'a pas été en mesure de fournir de données sur les coûts réels de récents investissements dans les infrastructures publiques, et n'a pas encore fait rapport des résultats de l'examen par des tiers de son processus budgétaire et de sa méthodologie d'estimation.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport de juin 2015 du Comité sur la diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre*	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2	1		1	
Recommandation 2	2	1		1	
Recommandation 3	2	2			
Recommandation 4	2	2			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	3	3			
Total	**12**	**9**	**1**	**2**	**0**
%	**100**	**75**	**8**	**17**	**0**

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Qu'Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics un résumé de son analyse des données recueillies sur les coûts réels des récents investissements et des projets de DMFA dans les infrastructures publiques en Ontario. **État : Peu ou pas de progrès en ce qui concerne les récents investissements dans les infrastructures publiques en Ontario.** **État : Pleinement mise en oeuvre en ce qui concerne les projets de DMFA.**	Le 30 septembre 2015, Infrastructure Ontario a transmis deux rapports au Comité. Le premier rapport résumait les résultats de 45 projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) et de 7 projets traditionnels (approvisionnement direct) (les coûts des projets se situaient entre 10 et 50 millions de dollars), dont la réalisation était encadrée par Infrastructure Ontario. Le rapport indiquait que 98 % des projets de DMFA respectaient le budget et 73 % respectaient les délais, comparativement à 71 % et 86 % respectivement pour les projets traditionnels relevant d'Infrastructure Ontario. Le second rapport examinait cinq grands projets hospitaliers dont le coût en capital était supérieur à 100 millions de dollars et qui avaient été réalisés il y a 10 ans selon le modèle traditionnel. Infrastructure Ontario a indiqué qu'il n'avait pu obtenir d'autres renseignements sur les grands projets récents dans le secteur public. Le rapport précisait que le dépassement de coûts moyen des cinq projets visés était de 25 % lorsque l'on comparait le coût de la soumission et le coût final, et de 54 % lorsque l'on comparait le budget et le coût final. Par ailleurs, lorsqu'Infrastructure Ontario a transmis au Bureau de la vérificatrice générale la mise à jour de la mise en oeuvre de cette recommandation en avril 2016, il a inclus un rapport du personnel de la Ville de Toronto sur le remaniement du calendrier et du budget du prolongement de la ligne de métro Toronto York Spadina, ainsi qu'un rapport du Lawrence Centre for Policy and Management qui comparait les modèles de réalisation de projets P3 et traditionnels. Infrastructure Ontario a fourni des détails sur ces projets à titre de preuve de dépassements de coûts dans les projets du modèle traditionnel.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Qu'Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics un rapport exposant sa nouvelle méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources et précisant les changements, le moment de ces changements et leur justification. **État : Pleinement mise en oeuvre.** Le rapport devra également indiquer la mesure dans laquelle les données sur les coûts réels des récents projets du secteur public et des projets de DMFA en Ontario justifient l'évaluation des risques assumés dans les modèles respectifs. **État : Peu ou pas de progrès.**	Infrastructure Ontario a revu en mars 2015 sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources. La nouvelle méthodologie comprend cinq améliorations principales résumées ci dessous et décrites de façon détaillée dans le guide pour évaluer l'optimisation des ressources, qui a été remis au Comité : • **Simplification des matrices de risques**—Le nombre de risques a été abaissé d'environ 60 à 40 afin de clarifier la définition des risques et de réduire les redondances. • **Introduction d'un facteur d'innovation**—Le facteur d'innovation suppose que le coût de base du comparateur du secteur public sera supérieur de 7,5 % à 12 % en moyenne au coût de base du modèle de DMFA. Le facteur d'innovation s'applique uniquement aux projets qui comportent un volet de conception. • **Rajustement des coûts du cycle de vie**—Les dépenses estimatives liées au cycle de vie indiquées dans le comparateur du secteur public ont été réduites pour tenir compte de la tendance à limiter les dépenses d'entretien des biens constatée par le passé à cet égard au sein du gouvernement. • **Retrait des coûts d'assurance du calcul de la neutralité concurrentielle**—Le coût des primes d'assurance est inclus dans le coût de base et a été retiré du montant calculé au titre de la neutralité concurrentielle. • **Améliorations apportées au processus d'évaluation des risques**—Dans la mesure du possible, des experts conseils en estimation des coûts particuliers d'un projet seront appelés à valider l'attribution aux différents risques des coûts évalués par l'équipe de gestion des risques. Infrastructure Ontario n'a pas inclus la mesure dans laquelle les données sur les coûts réels des récents projets du secteur public et des projets de DMFA en Ontario justifient l'évaluation des risques assumés dans les modèles respectifs. Infrastructure Ontario a fait savoir qu'il n'avait pu obtenir de renseignements sur les coûts réels des récents projets du secteur public en Ontario.
Recommandation 3 Que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure informe le Comité permanent des comptes publics de ses intentions concernant le seuil de sélection des projets de DMFA. Il devra notamment : • indiquer le montant du nouveau seuil de sélection, le cas échéant, et justifier sa modification; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • fournir la date d'entrée en vigueur prévue de la modification proposée du seuil de sélection. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Depuis le printemps 2015, en conformité à la directive du ministre de l'Infrastructure, Infrastructure Ontario applique le seuil de 100 millions de dollars pour déterminer les projets qui pourraient être réalisés selon le modèle de DMFA. Ce changement harmonise la situation en Ontario avec celle d'autres administrations au Canada (p. ex. PPP Canada, Partnerships BC et SaskBuilds) qui utilisent un seuil de 100 millions de dollars pour les projets nécessitant un financement à long terme pendant la période d'exploitation ou d'entretien prévue au contrat. Les projets de moins de 100 millions de dollars peuvent faire l'objet d'une évaluation au cas par cas.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Qu'Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics une liste des projets qu'il a encadrés selon le modèle traditionnel. La liste devra : • comprendre des statistiques sur les dépassements de coûts et les retards; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • faire ressortir toute tendance dans les statistiques depuis les premiers projets traditionnels encadrés par Infrastructure Ontario jusqu'aux projets les plus récents. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Infrastructure Ontario a transmis au Comité un tableau récapitulatif des résultats de ses projets réalisés selon le modèle traditionnel au cours des quatre dernières années. En moyenne, Infrastructure Ontario encadre la réalisation selon le modèle traditionnel de 4 000 projets par année. Environ 1 600 d'entre eux dépassaient 100 000 $ et Infrastructure Ontario les a évalués du point de vue du respect des délais et du budget. Les cibles de ces mesures étaient un résultat supérieur à 90 % quant au respect des délais et un écart de plus ou moins 5 % quant au respect du budget. Au cours des 4 derniers exercices, soit de 2011-2012 à 2014-2015, les résultats obtenus par Infrastructure Ontario quant au respect des délais étaient de l'ordre de 87 % à 94,5 % et ses résultats sur le plan de l'écart quant au respect du budget étaient de l'ordre de -0,9 % à 0,9 %; les résultats dépassaient donc les cibles dans tous les cas sauf un, où les résultats pour le respect des délais ont été de 87 % en 2011-2012. La tendance des quatre dernières années montre une amélioration des résultats mesurés, ce qui, selon Infrastructure Ontario, peut être attribué aux changements dans ses processus d'approvisionnement et aux modifications du modèle d'approvisionnement de services de sous traitance utilisé pour ces projets.
Recommandation 5 Qu'Infrastructure Ontario communique au Comité permanent des comptes publics les résultats de l'analyse de son processus budgétaire et de sa méthodologie d'évaluation effectuée par l'expert conseil. **État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici l'hiver 2017.**	En 2015, Infrastructure Ontario a retenu les services d'une société d'experts conseils en estimation des coûts à la suite d'un processus d'appel d'offres pour examiner la méthodologie utilisée par Infrastructure Ontario pour établir les budgets des projets de DMFA. La société a analysé les budgets de 36 projets de DMFA représentant une valeur de construction de 19,75 milliards de dollars dans l'ensemble des secteurs. En plus d'examiner les coûts de construction des immobilisations, la société a analysé l'exactitude des prévisions des coûts du cycle de vie et de l'entretien établies pour les budgets par Infrastructure Ontario. En septembre 2015, Infrastructure Ontario a transmis au Comité les résultats préliminaires de l'examen. Le rapport final, qu'Infrastructure Ontario n'a pas présenté au Comité, a été publié en mars 2016. Selon le rapport, la méthode employée par Infrastructure Ontario pour produire les budgets applique un processus conforme aux pratiques de l'industrie, mais il y a certains aspects à améliorer. Le rapport précisait ce qui suit : • Il y a encore des améliorations à apporter aux budgets dans le portefeuille des projets de conception-construction-financement-entretien (CCFE) d'infrastructures de transport et de transport en commun. En général, les budgets des projets dans ce portefeuille semblent raisonnables. • Il y a encore un besoin de surveillance constante des tendances de l'industrie afin de tenir compte des nouvelles tendances. • Infrastructure Ontario doit mettre davantage à contribution son expertise et sa connaissance du portefeuille pour améliorer la budgétisation des coûts d'entretien et du cycle de vie. En réponse aux préoccupations exprimées dans le rapport, Infrastructure Ontario met en oeuvre un nouveau système de base de données sur les projets afin d'améliorer l'analyse et le compte rendu des projets individuels et des secteurs aux fins de l'établissement des budgets. Infrastructure Ontario prévoit mettre le système en service au printemps ou à l'été 2017. Par ailleurs, l'équipe de gestion des budgets et des coûts a été restructurée en 2016. De plus, on a défini les ressources nécessaires pour améliorer les résultats budgétaires du portefeuille des projets CCFE d'infrastructures de transport et de transport en commun. On prévoit notamment d'embaucher du nouveau personnel (un évaluateur ou analyste de données quantitatives) à l'automne ou à l'hiver 2016 et d'établir une nouvelle liste de fournisseurs attitrés de services d'experts-conseils en estimation de coûts à l'hiver 2017.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 6 Qu'Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics un rapport sur son processus d'appel d'offres concurrentiel pour les projets de DMFA. Il devra notamment : • expliquer comment le tiers restant des projets a été sélectionné ainsi que les changements qui seront apportés au système de cotation des soumissions pour faire en sorte qu'une importance égale est accordée aux aspects techniques et au prix; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • détailler les mesures prises pour assurer la compétitivité du processus d'appel d'offres; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • indiquer le nombre moyen de soumissions qualifiées reçues dans le cadre des projets de DMFA. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	Infrastructure Ontario a dit que toutes les soumissions doivent satisfaire aux exigences conceptuelles et techniques minimales avant de passer à l'évaluation du prix pour garantir que le gouvernement ou un autre client du secteur public reçoit au bout du compte un projet rentable et de grande qualité. Depuis toujours, environ les deux tiers des projets ont été attribués au soumissionnaire le moins-disant qui a obtenu la note la plus élevée pour les aspects conceptuels et techniques. Par conséquent, le tiers restant des projets a été sélectionné en fonction du prix, à la condition que le soumissionnaire satisfasse aux exigences conceptuelles et techniques minimales. Par ailleurs, Infrastructure Ontario a examiné sa méthodologie d'évaluation et a fait savoir qu'elle permet actuellement d'effectuer un examen équilibré des propositions techniques et financières et qu'il ne prévoit pas apporter de modifications importantes à son système de cotation des soumissions. Quoi qu'il en soit, Infrastructure Ontario a effectué deux ajustements dans le système en 2015 : • il a introduit une « évaluation progressive » selon laquelle les résultats techniques sont évalués complètement avant d'ouvrir la proposition financière (auparavant, cet examen était effectué simultanément par les équipes d'évaluation des aspects techniques et financiers); • il a instauré un seuil de cotation minimale dans la proposition technique pour les projets de construction-financement pour mieux s'assurer que certaines normes en matière de calendrier de construction sont respectées. Infrastructure Ontario a précisé que son processus d'approvisionnement comporte des mesures de contrôle et des processus pour assurer la compétitivité. Par exemple, dans certains cas, avant tout approvisionnement, un « sondage du marché » est effectué pour confirmer l'intérêt à l'égard d'un projet particulier et obtenir des commentaires sur les éléments de structuration éventuels d'une transaction. Le processus d'approvisionnement commence par une demande de qualification, étape au cours de laquelle tous les concurrents peuvent présenter une soumission de qualification qui satisfait aux exigences établies. Seuls les candidats préqualifiés retenus sont ensuite invités à présenter une proposition à l'étape de la demande de propositions, qui s'inscrit dans un processus concurrentiel permettant également la tenue de réunions commerciales confidentielles observées par des surveillants de l'équité. En outre, Infrastructure Ontario a indiqué que ses projets de DMFA selon le modèle de construction-financement comportent en général cinq soumissions en moyenne, alors que les projets réalisés selon les modèles de conception-construction-financement et de conception-construction-financement-entretien comportent trois soumissions.

Chapitre 3

Section 3.05

Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge

Suivi du rapport spécial de mars 2012 par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences relatives à notre Rapport spécial de 2012 intitulé *Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge* en 2012, 2013 et 2014. Des membres du personnel du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et d'Ornge ont dû témoigner relativement aux questions du Comité. En juin 2013, le Comité a déposé à l'Assemblée législative un rapport provisoire décrivant les questions et les observations soulevées durant les audiences de 2012. En octobre 2014, il a déposé un deuxième rapport qui donnait un aperçu des nombreux sujets abordés pendant les audiences tenues en 2013 et en 2014. Il relevait plus de 60 « préoccupations » au sujet des opérations d'Ornge et de la surveillance du Ministère. Le Comité prévoyait rédiger un troisième rapport comportant les recommandations faites au Ministère et à Ornge pour apaiser ces préoccupations. Toutefois, les audiences relatives à Ornge ont pris fin avant le parachèvement de ce troisième rapport.

La **figure 1** résume les travaux de suivi que nous avons effectués pour établir si des mesures ont été prises relativement aux sources de préoccupation principales comprises dans le rapport d'octobre 2014 du Comité. Elle fait état seulement des préoccupations pour lesquelles une mesure pourrait être prise soit par le Ministère soit par Ornge pour régler un problème ou une question. Par conséquent, elle ne comprend pas, par exemple, les préoccupations concernant la conduite des témoins (comme la possibilité que les renseignements qu'ils ont fournis soient trompeurs ou la question de savoir si les parties se sont comportées conformément à leurs normes professionnelles applicables). Elle exclut également les préoccupations relatives aux entités autres que le Ministère ou Ornge. Il importe de préciser que nous avons regroupé les préoccupations du Comité par domaines clés.

Globalement, nous avons étudié 44 des « préoccupations » soulevées par le Comité et nous avons découvert que le Ministère ou Ornge a pris des mesures pour en régler 39 (soit 89 %), deux d'entre elles (5 %) étant à l'étude et trois d'entre elles (soit 6 %) nécessitant d'autres mesures. Par exemple, le Ministère n'a pas nommé de membres au conseil d'Ornge, et le Ministère n'a pas obtenu de personnel possédant des compétences dans les services d'ambulance aérienne.

Figure 1 : Préoccupations du Comité et état des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Préoccupation	État
Surveillance et gouvernance	
1. Le Ministère n'a pas suffisamment surveillé Ornge. **(préoccupation n° 5)**	Mesure prise* En juillet 2012, le Ministère a mis en place la Direction de la surveillance du Programme d'ambulances aériennes pour surveiller Ornge et veiller à la conformité à la nouvelle entente de rendement de 2012. La nouvelle entente de rendement consolidait la surveillance en exigeant des rapports plus fréquents sur les résultats, notamment des volumes de communications téléphoniques; en permettant au Ministère de réaliser davantage d'inspections d'Ornge, notamment des inspections impromptues; et en exigeant qu'Ornge obtienne l'approbation du Ministère avant de prendre part à certaines mesures, comme la modification de sa structure d'entreprise.
2. Les personnes nommées par le Ministère au conseil d'administration d'Ornge devraient clairement comprendre qu'elles représentent le ministre au conseil. **(préoccupation n° 6)**	Autre mesure requise. À l'heure actuelle, il n'est pas prévu de faire des nominations au conseil d'administration d'Ornge. Le Ministère n'a pas nommé de représentants au conseil d'Ornge, mais il a fait deux nominations à des sous-comités du conseil.
3. La division entre les entreprises à but lucratif et la prestation de services essentiels est cruciale pour protéger les actifs et les niveaux de service du secteur public. **(préoccupation n° 7)**	Mesure prise* En 2012, le conseil d'administration et le groupe de la haute direction d'Ornge, qui étaient chargés de créer des entreprises à but lucratif, ont été remplacés. Le nouveau conseil d'administration et le nouveau groupe de la haute direction bénévoles se sont employés à simplifier la structure d'entreprise d'Ornge en regroupant certaines des entités qu'ils contrôlent. Bien que deux entités sous leur contrôle demeurent des entités à but lucratif, elles ne participent pas à des entreprises à but lucratif. Elles fournissent seulement des services d'ambulances aériennes et des services connexes à la population ontarienne.
4. Ornge devrait se conformer à toutes les pratiques administratives établies, notamment celles qui portent sur les niveaux de rémunération, sur la divulgation des salaires, sur l'approvisionnement, sur la dénonciation et sur les politiques relatives aux conflits d'intérêts. **(préoccupation n° 8)**	Mesure prise* La nouvelle entente de rendement exige qu'Ornge se conforme aux exigences des directives plus générales du secteur public, notamment celles qui concernent la divulgation des salaires et la mise en oeuvre des politiques sur la dénonciation.
5. Le Ministère doit être conscient des signaux d'alarme et des enjeux portant sur la divulgation des salaires et sur les enquêtes. **(préoccupation n° 13)**	Mesure prise* Ornge doit maintenant divulguer publiquement les salaires de plus de 100 000 $. De plus, l'entente de rendement de 2012 exige qu'Ornge avise immédiatement le Ministère de certains événements cruciaux, comme des incidents en navigation aérienne et toutes les plaintes qui répondent aux critères énoncés dans les normes de documentation applicables aux services d'ambulances.

Préoccupation	État
6. Les membres du personnel de la Direction de la surveillance du Programme d'ambulances aériennes ne possèdent pas les compétences et l'expérience requises pour fournir une surveillance ministérielle efficace. **(préoccupation nº 16)**	Autre mesure requise La Direction de la surveillance du Programme d'ambulances aériennes n'a pas de personnel possédant de l'expérience et des compétences en services d'ambulances aériennes, quoique le Ministère ait accès à d'autres types de compétences, comme des services d'aviation, auprès du ministère des Ressources naturelles et des Forêts et à des services de santé auprès de la Division de la santé publique et du médecin hygiéniste en chef.
7. Ornge ne dispose pas d'une politique claire relative aux conflits d'intérêts. **(préoccupation nº 58)**	Mesure prise Ornge a mis en place une politique relative aux conflits d'intérêts afin de s'assurer que les employés et les membres du conseil appuient les intérêts d'Ornge et évitent les situations dans lesquelles leurs intérêts personnels entrent ou pourraient entrer en conflit avec les intérêts d'Ornge.
8. Ornge devrait se conformer à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic. **(préoccupation nº 60)**	Mesure prise* L'entente de rendement conclue entre Ornge et le Ministère a été révisée en 2012 de manière à exiger la conformité à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic.
Conduite des anciens membres du conseil d'administration d'Ornge	
9. Ornge et le Ministère devraient prendre des mesures pour récupérer des fonds et pour poursuivre des administrateurs qui ont manqué à leurs responsabilités fiduciaires. **(préoccupation nº 26)**	Travaux en cours pour régler une question : Un litige oppose Ornge à son ancien président et chef de la direction, M. Chris Mazza, pour recouvrer des fonds. Ornge attend le règlement de l'enquête de la Police provinciale de l'Ontario pour conclure. Cette enquête est en cours. Aucune autre mesure n'a été prise contre l'un ou l'autre des anciens administrateurs.
10. L'ancien conseil d'administration n'a pas exercé ses responsabilités fiduciaires ni n'a fourni le niveau de gouvernance requis pour fournir des services d'ambulances aériennes en exploitation conformément à l'entente de rendement. **(préoccupation nº 45)**	Mesure prise* L'ancien conseil d'administration d'Ornge a été remplacé.
11. Ornge était autorisée à grever le gouvernement et les contribuables de titres d'emprunt qui constituent, en définitive, une responsabilité provinciale. **(préoccupation nº 53)**	Mesure prise* Les révisions effectuées en 2012 à l'entente de rendement entre le Ministère et Ornge exigent qu'Ornge obtienne l'approbation du Ministère avant d'emprunter de l'argent ou de contracter des dettes ou des obligations financières.
12. Certains craignent que l'entente sur les services de marketing conclue avec AgustaWestland a été conclue pour retirer de l'argent des entités à but non lucratif et en remettre à des entités à but lucratif. **(préoccupation nº 56)**	Travaux en cours pour régler une question Il y a une enquête en cours de la Police provinciale de l'Ontario sur des irrégularités financières chez Ornge.

Préoccupation	État
Culture d'entreprise	
13. Il y avait un manque de professionnalisme entre l'ancien conseil d'administration d'Ornge et la direction. **(préoccupation n° 29)**	Mesure prise* L'ancien conseil d'administration d'Ornge et les principaux membres de la haute direction ont été remplacés.
Rapports sur le rendement	
14. Le Ministère avait besoin de documents fiables en temps opportun pour évaluer les niveaux de service et la rentabilité d'Ornge. **(préoccupation n° 1)**	Mesure prise* Les révisions à l'entente de rendement du Ministère avec Ornge nécessitent des rapports plus fréquents sur les opérations, les finances, la main-d'oeuvre et la dotation, ainsi que sur les questions juridiques, y compris des rapports trimestriels sur les dépenses, un budget à base zéro, et des rapports mensuels sur le nombre et le pourcentage de demandes qui se sont soldées par une intervention.
15. Des mesures de rendement étaient nécessaires pour produire un rapport uniformisé portant sur toutes les facettes des opérations d'Ornge. **(préoccupation n° 2)**	Autre mesure requise. À l'heure actuelle, il n'existe pas de plan pour inclure une mesure du rendement sur l'heure d'arrivée sur les lieux ou à un endroit* Bien que de nombreuses mesures de rendement ont été incluses dans l'entente de rendement révisée de 2012 conclue entre Ornge et le Ministère, y compris les exigences relatives aux rapports afin de veiller à ce que le personnel médical soit qualifié, des services de communications sont accessibles en tout temps, tout comme des avions dotés en personnel. Cependant, aucune mesure n'a été incluse relativement à la période entre la réception de la demande initiale et l'arrivée d'Ornge sur place (situations d'urgence).
16. Ornge et le Ministère ne disposaient pas des données utiles et fiables qui leur auraient permis de prendre des décisions fondées sur des preuves. **(préoccupation n° 3)**	Mesure prise* Les révisions à l'entente de rendement du Ministère avec Ornge nécessitent des rapports plus fréquents sur les opérations, les finances, la main-d'oeuvre et la dotation, ainsi que sur les questions juridiques, y compris des rapports trimestriels sur les dépenses, un budget à base zéro, et des rapports mensuels sur le nombre et le pourcentage de demandes qui se sont soldées par une intervention.
17. Il n'y avait pas de normes de rendement explicites dans des domaines comme les compétences des ambulanciers paramédicaux pour divers niveaux de demandes. **(préoccupation n° 4)**	Mesure prise Les révisions à l'entente de rendement du Ministère avec Ornge exigent qu'Ornge fournisse au Ministère et annonce un plan annuel d'amélioration de la qualité qui renferme des normes de service, y compris des objectifs relatifs au pourcentage de temps pendant lequel Ornge peut fournir deux ambulanciers paramédicaux à toutes les bases pour offrir un niveau de soins précis.

Préoccupation	État
Prestation de services	
18. Le modèle d'affaires actuel qui consiste à posséder directement tous les avions et à employer tous les pilotes, les ambulanciers paramédicaux et le personnel de soutien n'est peut-être pas le modèle le plus rentable. **(préoccupation n° 30)**	Mesure prise Dans le cadre de son plan stratégique 2014-2017, Ornge a entrepris un examen de son modèle d'affaires, qui l'a amené à conclure de conserver le statu quo parce que la société n'était pas tenue d'injecter des capitaux supplémentaires et parce que cette solution était plus sûre que les solutions de rechange.
19. Il conviendrait d'envisager d'avoir recours à une base hospitalière externe pour la surveillance médicale plutôt que de traiter la situation à l'interne. **(préoccupation n° 31)**	Mesure prise Le Ministère et Ornge ont envisagé d'autres configurations de bases hospitalières et ont conclu que la structure actuelle de base hospitalière ne devrait pas être modifiée, compte tenu du fait que la base hospitalière d'Ornge est un membre du comité consultatif médical du Ministère (ce qui donne accès à des connaissances factuelles pour élaborer des directives médicales appropriées).
20. Les niveaux de dotation ne répondent peut-être pas aux normes établies, et la formation actuelle n'assure peut-être pas que l'effectif est en mesure d'exercer les fonctions requises à toutes les bases. De plus, la formation n'est peut-être pas donnée de manière opportune et rentable. **(préoccupation n° 32)**	Mesure prise* Le Comité consultatif médical d'Ornge a uniformisé la dotation de son personnel paramédical interne pour établir des normes claires sur le niveau de soins fourni par chaque avion ou véhicule d'après le personnel paramédical affecté à chaque mode de transport. Les données de son plan d'amélioration de la qualité de 2015-2016 révélaient que d'ici le troisième trimestre de l'année, Ornge a été en mesure de doter deux postes cruciaux d'ambulancier paramédical à chaque base 72 % du temps. D'autres données portant sur la période allant du 1er janvier 2016 au 31 mars 2016 révélaient que moins de 1 % des appels traités nécessitaient une escorte médicale fournie par un hôpital parce qu'Ornge ne pouvait satisfaire au niveau de soins exigé. Ornge s'est également associée au Cambrian College en 2014 pour offrir un programme de formation paramédicale en soins avancés, qui a diminué ses besoins en formation interne.
21. La sécurité des patients a pu être mise en péril dans certains cas en raison de la conception de l'intérieur de l'hélicoptère AW139, de la sous-dotation des pilotes et des ambulanciers paramédicaux, et de problèmes de répartition. **(préoccupation n° 34)**	Mesure prise L'intérieur médical a été modifié de façon à ce que ce qui avait déjà été installé dans les hélicoptères AW139 d'Ornge réponde aux exigences de Transports Canada, comme en fait foi l'inspection de validation du programme de Transports Canada effectuée en 2014.
22. Les transferts entre établissements ne peuvent être effectués avec efficience et efficacité en temps opportun et à la satisfaction des patients et du personnel des établissements. **(préoccupation n° 36)**	Mesure prise Ornge doit, en vertu de l'entente de rendement, faire un sondage annuel auprès des intervenants. Les résultats du sondage obtenus entre 2012 et 2015 révèlent que les patients sont habituellement heureux des soins globaux qu'ils obtiennent (la satisfaction globale variait entre 70 % et 80 % entre 2012 et 2015). De plus, la surveillance opérationnelle des transferts entre établissements survient dans le cadre de la surveillance des temps d'intervention, des demandes ayant donné lieu à une intervention ou non, et de la surveillance par un certain nombre de sous-comités du conseil (comme le comité des opérations et le comité de la qualité des soins).

Préoccupation	État
23. Avant Ornge, les ententes contractuelles conclues avec Hélicoptères canadiens Limitée a permis de réaliser des économies annuelles. **(préoccupation nº 39)**	Mesure prise Dans le cadre de son plan stratégique 2014-2017, Ornge a effectué un examen de son modèle d'affaires pour établir si elle disposait du bon nombre et du bon type d'avions. Quatre grands fabricants d'hélicoptères et trois sociétés et exploitants de services de location d'hélicoptères ont fait parvenir des propositions. Ornge, à la suite de l'analyse à l'interne des propositions qu'elle a reçu, a décidé de maintenir le même modèle d'affaires de posséder et d'exploiter un parc d'avions à l'interne.
24. Le modèle actuel de prestation de services doit être réévalué. **(préoccupation nº 40)**	Mesure prise Dans le cadre de son plan stratégique 2014-2017, Ornge a effectué un examen de son modèle d'affaires pour établir si elle disposait du bon nombre et du bon type d'avions. Quatre grands fabricants d'hélicoptères et trois sociétés et exploitants de services de location d'hélicoptères ont fait parvenir des propositions. Ornge, à la suite d'une analyse à l'interne, a recommandé de maintenir le même modèle d'affaires de posséder et d'exploiter un parc d'avions à l'interne.
25. Les intérieurs médicaux des AW139 ne correspondaient pas aux normes privilégiées. **(préoccupation nº 47)**	Mesure prise L'intérieur médical présentement installé dans les hélicoptères AW139 d'Ornge est utilisé depuis février 2013 et respecte les exigences de Transports Canada, comme en fait foi l'inspection de validation du programme de Transports Canada effectuée en 2014 qui a conclu que [*traduction*] « tous les secteurs d'activité de l'entreprise étaient conformes aux exigences de la réglementation ».
26. L'exactitude et la fiabilité du système de répartition et de rapport d'Ornge suscitent certaines préoccupations, notamment son rapport sur la disponibilité des ressources. **(préoccupation nº 49)**	Mesure prise* En juin 2015, Ornge a mis en place un nouveau système informatique de répartition pour améliorer sa capacité de répartition, diminuer les erreurs, et fournir des rapports plus précis. La Division de la vérification interne de l'Ontario prévoit déterminer si le nouveau système de répartition assure l'intégralité et l'exactitude. Un rapport final est prévu au premier trimestre de 2017.
27. La fonctionnalité du nouveau système de répartition suscite de l'imprévisibilité et de l'incertitude (compte tenu du fait que les phases 2 et 3 de l'implantation en trois phases n'ont pas encore été mises en place), et du calendrier de mise en place complète. **(préoccupation nº 50)**	Mesure prise* Le nouveau système de répartition a été lancé en juin 2015 et est entièrement opérationnel.

Préoccupation	État
Transporteurs signataires d'une entente permanente	
28. Les transporteurs signataires d'une entente permanente ont fait de nombreuses tentatives de soulever certaines questions relatives à Ornge auprès du ministre, mais aucune mesure n'a été prise. **(préoccupation n° 10)**	Mesure prise Ornge tient une rencontre annuelle avec les transporteurs signataires d'une entente permanente pour préserver et améliorer les relations de travail et pour régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils surviennent. En outre, le Ministère continue d'assurer un suivi de la surveillance faite par Ornge de ses transporteurs signataires d'une entente permanente lors des réunions mensuelles entre Ornge et le Ministère. Le Ministère n'a reçu aucun rapport de plaintes récentes au sujet des transporteurs signataires d'une entente permanente d'Ornge. De plus, le PDG d'Ornge a fait savoir aux transporteurs signataires d'une entente permanente qu'ils peuvent soulever leurs préoccupations de plusieurs façons, notamment en tenant des rencontres avec le Ministère et Ornge ou en faisant valoir la politique de protection des dénonciateurs mise en place par une société externe d'experts-conseils.
29. Les négociations de contrat avec des transporteurs signataires d'une entente permanente doivent avoir lieu de façon transparente. **(préoccupation n° 42)**	Mesure prise Ornge a recours à un « processus d'approvisionnement négocié » par lequel Ornge établit ses exigences et ses critères d'évaluation. Les demandes sont ensuite évaluées en regard des critères divulgués et le soumissionnaire qui se classe au premier rang devient le « soumissionnaire préféré ». Il obtient alors la possibilité de négocier un contrat exécutoire final avec Ornge (le processus de négociation peut comprendre la négociation du prix). Tous les soumissionnaires sont assujettis au processus et les mêmes critères d'évaluation sont divulgués dans la DDP. Ornge procédera au réapprovisionnement des services des transporteurs signataires d'une entente permanente en 2017-2018 et en est actuellement aux premiers stades de l'élaboration du processus et des documents d'approvisionnement. Ornge obtiendra les services d'un conseiller en équité pour appuyer le processus et prévoit une étape de négociations.
30. Dans au moins un cas, les pilotes transporteurs qui ont signé une entente permanente n'avaient pas reçu de formation appropriée sur l'utilisation de l'équipement. **(préoccupation n° 44)**	Mesure prise L'Aviation civile de Transports Canada soumet les opérateurs aériens à des audits par l'intermédiaire de son Programme de surveillance. Les audits vérifient la conformité aux exigences réglementaires et confirment que des systèmes efficaces sont en place pour assurer la conformité sur une base continue. La formation des pilotes constitue une facette de ces audits effectués par Transports Canada. Une inspection de validation de programme réalisée en 2014 par Transports Canada à l'endroit des opérations d'Ornge a conclu que [*traduction*] « tous les secteurs d'exploitation de l'entreprise se conformaient aux exigences de la réglementation. » Ornge a également implanté un processus dans le programme de suivi de l'équipage de conduite dans le cadre de son processus de répartition qui limite la répartition d'un membre de l'équipage s'il ne possède pas les exigences de formation requises.
31. L'efficacité de la communication par Ornge de sa communication de sa politique de protection des dénonciateurs. **(préoccupation n° 51)**	Mesure prise Ornge a publié un communiqué en décembre 2012 qui renferme des détails sur la politique de protection des dénonciateurs et a publié des renseignements à ce sujet sur son site Web public.

Préoccupation	État
Enquêtes, inspections et audits	
32. Le règlement des enquêtes et la résolution des plaintes pourraient ne pas être effectués en temps opportun. **(préoccupation n° 18)**	Mesure prise De nouvelles exigences temporelles ont été fixées dans l'entente de rendement modifiée. Par exemple, Ornge est tenue d'aviser le Ministère des incidents qui satisfont aux critères préétablis. Quand le Ministère est avisé, un processus type est suivi pour établir si une enquête est nécessaire, notamment pour déterminer si Ornge, le Ministère, ou les deux mèneront l'enquête. Lorsqu'une mesure de suivi est nécessaire, une période de 10 jours ou de 40 jours est accordée à Ornge pour indiquer comment elle prendra une mesure corrective. Les données sur les plaintes d'Ornge sont supervisées par le Ministère et par le Comité des opérations d'Ornge.
33. Une inspection de validation du programme effectuée par Transports Canada en 2013 a relevé un certain nombre de secteurs de non-conformité chez Ornge. **(préoccupation n° 19)**	Mesure prise Ornge a transmis un plan de mesures correctives à Transports Canada fondé sur les conclusions de l'inspection. Par la suite, Transports Canada a communiqué une lettre indiquant que des mesures correctives ont été prises pour régler les problèmes relevés.
34. Deux rapports d'inspection de Transports Canada ont conclu qu'Ornge ne respecte pas les exigences de formation des pilotes en matière de vol de nuit. **(préoccupation n° 20)**	Mesure prise Les résultats d'une inspection de validation de programme réalisée en 2014 par Transports Canada ont permis de conclure que [*traduction*] « tous les secteurs d'exploitation de l'entreprise se conformaient aux exigences de la réglementation. » Ornge a mis en place un processus dans le programme de suivi de l'équipage de conduite dans le cadre de son processus de répartition qui limite la répartition d'un membre de l'équipage s'il ne possède pas les exigences de formation requises.
35. Des dossiers à jour sont nécessaires afin que les pilotes et les ambulanciers paramédicaux n'excèdent pas le nombre maximal d'heures de travail permises en vertu des règles de Transports Canada. **(préoccupation n° 21)**	Mesure prise Ornge dispose d'un système interne de surveillance de la conformité des pilotes aux règlements de Transports Canada sur les obligations. Le système actuel, mis en place en 2011, permet l'examen continu des heures de vol et désigne automatiquement les heures de vol et la période de service de vol qui excèdent le nombre maximal d'heures avant l'affectation d'un vol. Ornge assure également le suivi des heures travaillées par des pilotes dans des avions qui n'appartiennent pas à Ornge.
36. Les audits ministériels peuvent être incohérents et ne pas être effectués régulièrement. **(préoccupation n° 22)**	Mesure prise Des révisions des services d'ambulance ont lieu tous les trois ans et sont prévus au moins six mois avant l'expiration du certificat, ce qui donne suffisamment de temps pour terminer le processus de révision avant le renouvellement du certificat.
37. Des questions peuvent demeurer en suspens à la suite de l'audit réalisé en 2013 par la Division de la vérification interne de l'Ontario concernant la société Ornge, et plus précisément la gouvernance du conseil, la conformité aux directives, et le rapport sur Ornge fait au Ministère. **(préoccupation n° 24)**	Mesure prise En date d'octobre 2016, le Ministère a rapporté qu'Ornge avait mis en place la presque totalité des recommandations de la Division de la vérification interne, la plupart des autres devant être mises en oeuvre d'ici le début de 2017.

Préoccupation	État
38. Les résultats sur la norme de soins ne sont pas rapportés. **(préoccupation n° 35)**	Mesure prise Ornge a mis en place un nouveau système de répartition en juin 2015 en vue d'améliorer l'exactitude, la qualité et le type de données accessibles à Ornge et de veiller à la présentation de rapports plus précis. La Division de la vérification interne du Ministère prévoit déterminer si le nouveau système appuie la présentation de rapports plus complets et exacts. Un rapport final est prévu au premier trimestre de 2017.
Salaires et paiements	
39. La non-divulgation des salaires à Ornge aurait dû constituer un signal d'alarme pour le Ministère. **(préoccupation n° 12)**	Mesure prise L'entente de rendement révisée exige qu'Ornge se conforme à la *Loi sur la divulgation des traitements dans le secteur public.* Ornge divulgue le salaire de tous les employés ayant gagné plus de 100 000 $ et qui ont travaillé pour l'une de leurs entités sans but lucratif. Les deux entités à but lucratif d'Ornge qui emploient du personnel de l'aviation ne sont pas visées par cette loi, mais Ornge divulgue publiquement quand même ces postes et les salaires qui y sont rattachés, sans toutefois préciser le nom des titulaires de poste.
40. Une rémunération excessive a été versée à des membres du conseil d'une entreprise du secteur public, et il y avait des conflits d'intérêts apparents. **(préoccupation n° 46)**	Mesure prise L'ensemble du conseil d'administration a été remplacé en 2012, et une nouvelle politique sur les conflits d'intérêts a été mise en place en novembre 2012. Les membres du conseil d'Ornge ne sont pas rémunérés pour leurs services. Leurs frais et dépenses leurs sont remboursés conformément aux documents *Travel, Business Expense & Hospitality Reimbursement Policy* et *Board Service Policy* d'Ornge. Ces frais et ces dépenses comprennent généralement les frais de déplacement, d'hébergement et de repas engagés à des fins commerciales par Ornge. Les frais remboursés aux membres du conseil et aux cadres sont affichés dans le site Web public d'Ornge sur une base semestrielle. Les renseignements comprennent la date de la demande, le montant réclamé et la description des frais conformément aux exigences des dorectives du secteur
Autres	
41. Le comité remet en question l'intégrité des pratiques commerciales et l'éthique d'Argus et croit qu'Ornge devrait réévaluer sa relation commerciale avec Argus. **(préoccupation n° 23)**	Autre mesure requise Ornge a informé Argus en 2012 de mettre fin à la pratique commerciale de solliciter du travail supplémentaire auprès des transporteurs signataires d'une entente permanente et Ornge examine ses options au-delà de 2017, soit à l'expiration de son contrat avec Argus.
42. Il existe certaines préoccupations au sujet de l'efficacité du modèle de formation d'Ornge, des répercussions du contrôle d'Ornge sur la formation en vol des ambulanciers paramédicaux, et de la dépendance envers Ornge en matière de formation. **(préoccupation n° 43)**	Mesure prise Ornge met en place un programme accéléré pour ses ambulanciers paramédicaux qui n'ont pas encore reçu de certification en soins avancés ou en soins critiques. En septembre 2014, Ornge a établi un partenariat avec le Cambrian College pour former des ambulanciers paramédicaux au niveau des soins avancés pour ambulanciers paramédicaux en vol. Ornge envisage d'autres partenariats.
43. Le Comité aimerait que l'on fasse le point sur les recommandations demeurées en suspens dans le rapport spécial. **(préoccupation n° 67)**	Mesure prise* Notre suivi sur le Rapport spécial de 2012 accomplit cette tâche.

Préoccupation	État
44. Les pressions budgétaires causées par des engagements financiers, dont les bonis du personnel, ne doivent pas mettre en péril les services de base des ambulances aériennes. **(préoccupation n° 54)**	Mesure prise L'entente de rendement révisée exige qu'Ornge présente annuellement un budget base zéro, qui permet au Ministère de désigner et d'analyser les dépenses de programme détaillées pour s'assurer que le financement fourni reflète les services offerts.

*Se reporter à la **section 2.02** du **chapitre 2** du **volume 2** de notre rapport annuel.

Chapitre 3

Section

3.06 Comptes publics de la province

Suivi du chapitre 2 du *Rapport annuel 2014* par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité a tenu une audience publique sur le chapitre 2 (Comptes publics de la province) de notre *Rapport annuel 2014* en novembre 2015. Il a déposé le rapport découlant de cette audience à l'Assemblée législative en avril 2016. Le rapport intégral est disponible à l'adresse **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/PublicAccountsoftheProvince_FR**.

Le Comité a formulé un total de cinq recommandations et a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de faire rapport sur les trois premières recommandations avant le 4 juin 2016 et sur les deux dernières recommandations avant le 3 août 2016. Le sous-ministre du Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu officiellement au Comité le 2 juin 2016 pour les trois premières recommandations et le 3 août 2016 pour les deux dernières recommandations.

Les renseignements demandés dans les cinq recommandations ont été fournis au Comité. L'état des recommandations du Comité est présenté à la **figure 1**.

La **figure 2** montre les recommandations ainsi que l'état d'avancement de leur mise en oeuvre selon les réponses reçues du sous-ministre du Secrétariat du Conseil du Trésor et notre examen de l'information communiquée.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le Rapport du Comité sur le chapitre 2 (Comptes publics de la province) de notre *Rapport annuel 2014*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre*	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1	1			
Total	**9**	**8**	**1**	**0**	**0**
%	**100**	**89**	**11**	**0**	**0**

* Certaines recommandations exigeaient du Ministère qu'il fournisse des renseignements au Comité. La recommandation est considérée comme « pleinement mise en oeuvre » lorsque le Ministère fournit les renseignements demandés.

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandation du Comité	Détails de l'état
Recommandation 1 Que les représentants fournissent une information détaillée sur le plan de réduction de la dette à long terme du gouvernement visant à ramener le ratio de la dette au PIB de 38,6 % en 2013-2014 à son niveau d'avant la récession, soit 27 %. **État : En voie de mise en oeuvre**	Le gouvernement a publié son plan financier dans le budget de 2016. Ce plan précise les mesures que le gouvernement compte prendre pour éliminer le déficit en 2017-2018, gérer la dette et assurer la croissance économique, trois conditions essentielles à la réduction du ratio de la dette nette au PIB. Une dette est contractée principalement pour deux raisons : financer les déficits et investir dans les immobilisations. L'Ontario investira plus de 137 milliards de dollars dans les infrastructures publiques au cours des 10 prochaines années, ou environ 160 milliards sur 12 ans, à compter de 2014-2015. L'objectif du gouvernement est d'équilibrer le budget annuel et de poursuivre ses investissements dans les immobilisations corporelles, ce qui stimulera la croissance économique. Le ratio de la dette nette au PIB diminuera avec l'accélération de la croissance du PIB et l'accumulation des surplus au fil du temps et atteindra l'objectif du gouvernement à une date qui n'a pas encore été projetée.
Recommandation 2 Que les représentants fournissent une information détaillée sur les mesures donnant suite à l'affirmation suivante : « le gouvernement s'est engagé à éliminer le déficit annuel d'ici 2017-2018 ». **État : Pleinement mise en oeuvre**	Dans son budget de 2016, le gouvernement prévoyait un déficit de 5,7 milliards de dollars pour 2015-2016, soit 2,8 milliards de moins que prévu dans le budget de 2015. Le déficit réel en 2015-2016 s'élevait à 5 milliards de dollars. Le gouvernement projette un déficit de 4,3 milliards en 2016-2017 et des budgets équilibrés en 2017-2018 et 2018-2019. Soutenus par des perspectives de croissance économique continue, les revenus de la province devraient augmenter en moyenne de 4,6 % annuellement entre 2014-2015 et 2018-2019. Les charges de programmes étaient censées augmenter de 1,9 % en moyenne par année entre 2014-2015 et 2018-2019. Le plan de l'Ontario visant à éliminer le déficit inclut : • la transformation du gouvernement et la gestion responsable des dépenses; • la protection de l'intégrité des revenus et la lutte contre l'économie souterraine. Voici d'autres détails relatifs au plan de transformation du gouvernement et de gestion responsable des dépenses : • Cible d'économies découlant de l'examen des programmes : Le budget de 2014 fixait cette cible à 250 millions de dollars pour 2014-2015 et à 500 millions pour 2015-2016. La cible a été atteinte en 2014-2015 et de nouveau en 2015-2016. • Examen, renouvellement et transformation des programmes : Ce processus aide le gouvernement à obtenir de meilleurs résultats tout en réduisant les coûts. Il aura toujours pour objectif d'assurer l'efficacité, l'efficience et la viabilité des programmes et services du gouvernement. • Gestion des coûts liés à la rémunération : Conformément au budget de 2015, toute hausse de salaire négociée, même modeste, doit être neutralisée par d'autres mesures de sorte que l'incidence nette de cette hausse soit nulle. Depuis la présentation du budget, des ententes à taux nul d'augmentation nette ont été conclues dans un certain nombre de secteurs clés, dont celui de l'éducation, la fonction publique de l'Ontario et les entreprises énergétiques provinciales. Entre juillet 2012 et février 2016, les hausses salariales dans le secteur public provincial s'établissaient en moyenne à 0,6 %, ce qui est inférieur aux hausses dans les secteurs municipal (1,8 %), fédéral (1,7 %) et privé (1,9 %) de l'Ontario.

Recommandation du Comité	Détails de l'état
Recommandation 2 (suite)	Voici d'autres détails relatifs au plan visant à assurer l'intégrité des revenus et à contrer l'économie souterraine : • Depuis l'exercice 2013-2014, le gouvernement a fait des progrès dans sa lutte contre les activités liées à l'économie souterraine. La province a tenu des consultations auprès des secteurs présentant des risques élevés en vue de créer des partenariats dans l'industrie et de déterminer le meilleur moyen de s'attaquer à l'économie souterraine. Au moyen de mesures de conformité permanentes et plus musclées, y compris celles qui visent à lutter contre l'économie souterraine dans les secteurs à risques élevés, l'Ontario a pu encaisser plus de 930 millions de dollars à ce jour, soit une augmentation de 330 millions de dollars par rapport aux prévisions du budget de 2015. La province exige que les sociétés prouvent qu'elles respectent les règles fiscales fédérales et provinciales avant de leur octroyer des contrats d'approvisionnement. Depuis février 2014, la province a vérifié l'observation fiscale pour plus de 2 200 contrats. La *Loi de 2007 sur les impôts* a été modifiée afin de rendre illégales la vente, l'utilisation et la distribution d'appareils de suppression électronique des ventes. • La province continue d'axer ses efforts sur l'économie souterraine dans tous les secteurs présentant des risques élevés. Elle continuera de prendre des mesures concrètes pour mieux soutenir la sécurité des consommateurs et des travailleurs tout en veillant à ce que les conditions soient équitables pour toutes les entreprises. • La province s'apprête à créer des équipes d'audit affectées aux secteurs présentant des risques élevés d'activités économiques illégales, en partenariat avec l'Agence du revenu du Canada.
Recommandation 3 Que les représentants confirment, données à l'appui, que la croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes a été maintenue à 1,4 %, soit un taux inférieur à l'inflation. **État : Pleinement mise en oeuvre**	Cette recommandation fait référence à la période allant de 2010-2011 à 2014-2015. Comme il est indiqué aux pages 286 et 287 du budget de 2016, les dépenses de programmes réelles se sont élevées à 111 706 millions de dollars en 2010-2011 et à 118 225 millions en 2014-2015. Ces chiffres correspondent à une augmentation de 1,4 % par an (lorsque le taux de croissance est calculé selon la formule standard du taux de croissance moyen composé). Cette hausse de 1,4 % par an est inférieure au taux d'inflation, qui était de 2,0 % en moyenne entre 2010 et 2014 (selon le tableau CANSIM 326-0021 de Statistique Canada).
Recommandation 4 Que les représentants fassent rapport sur les incidences de l'élimination de la redevance de liquidation de la dette pour les consommateurs résidentiels après le 31 décembre 2015. **État : Pleinement mise en oeuvre**	Avant l'élimination de la redevance de liquidation de la dette (RLD) pour les consommateurs résidentiels le 1er janvier 2016, les ménages et les entreprises payaient des RLD d'environ 950 millions de dollars à la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO). Les revenus de la SFIEO sont consolidés dans les Comptes publics. Les consommateurs résidentiels utilisent environ le tiers de l'électricité assujettie à la RLD. Ainsi, le manque à gagner découlant de l'élimination de la RLD pour les consommateurs résidentiels est estimé à plus de 300 millions de dollars sur une base annualisée. Selon les projections du budget de 2016, les revenus liés à la RLD devraient atteindre 625 millions de dollars en 2016-2017.

Recommandation du Comité	Détails de l'état
Recommandation 5 Que les représentants fassent rapport sur l'incidence que la Loi de 2015 sur les mesures budgétaires pourrait avoir sur le calcul et le remboursement du reliquat de la dette restante. **État : Pleinement mise en oeuvre**	La *Loi de 1998 sur l'électricité* a été modifiée par la *Loi de 2015 sur les mesures budgétaires*, qui introduisait une date législative fixe pour l'élimination de la redevance de liquidation de la dette (RLD) imposée aux entreprises, à l'industrie et aux autres utilisateurs. En vertu de l'ancienne *Loi sur l'électricité*, la RLD aurait été éliminée après le remboursement du reliquat de la dette restante. Comme l'introduction d'une date législative fixe pour l'élimination de la RLD a fait disparaître la nécessité de calculer le reliquat de la dette restante, les modifications prévues dans la *Loi de 2015 sur les mesures budgétaires* ont entraîné la suppression de toutes les mentions de la « dette restante » et du « reliquat de la dette restante » dans la *Loi sur l'électricité*. Les dispositions supprimées incluaient l'exigence de déterminer (c'est-à-dire de calculer) périodiquement le reliquat de la dette restante et le pouvoir de réglementation conféré par le Règlement de l'Ontario 89/12, qui est ainsi devenu caduc. Même si une date a été fixée pour l'élimination de la RLD, la dette restante, elle, n'a pas disparu. En vertu de la *Loi sur l'électricité*, la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO) est encore tenue de présenter un rapport annuel incluant des états financiers annuels qui font le point sur la « passif non capitalisé » (parfois appelé « dette restante »). Ce rapport permet d'assurer la transparence des revenus de la SFIEO (y compris la RLD), des coûts et des progrès réalisés dans le remboursement de la dette restante. Les états financiers annuels de la SFIEO sont publiés dans le volume 2 des Comptes publics. Après l'élimination de la RLD, la SFIEO continuera de toucher des revenus en vertu de la *Loi sur l'électricité*. Ces revenus, qui comprennent les paiements en remplacement d'impôts d'Ontario Power Generation et des services municipaux d'électricité, la partie provinciale de l'impôt sur le revenu des sociétés payé par Hydro One, et la redevance sur le revenu brut (partie liée à l'impôt foncier des centrales hydroélectriques), aident à assurer le service et le remboursement de la dette et des autres passifs.

Chapitre 3

Section

3.07 Initiative des compteurs intelligents

Suivi de la section 3.11 du *Rapport annuel 2014* *par le Comité permanent des comptes publics*

En mai 2015, le Comité a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2014 sur l'Initiative des compteurs intelligents. En novembre 2015, il a déposé un rapport découlant de l'audience à l'Assemblée législative. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/SmartMeteringInitiaitve_FR**.

Le Comité a présenté huit recommandations et a demandé au ministère de l'Énergie (le Ministère), à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) de lui faire rapport avant la fin mars 2016. Le Ministère, la CEO et la SIERE ont répondu officiellement au Comité le 22 mars 2016, le 23 mars 2016 et le 14 mars 2016, respectivement. Certains des points soulevés par le Comité étaient semblables aux observations formulées dans notre audit de 2014. L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

La **figure 2** présente les recommandations ainsi des renseignements sur le statut qui sont fondés sur les réponses du Ministère, de la CEO et de la SIERE et notre examen des renseignements qu'ils ont fourni.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport sur l'Initiative des compteurs intelligents déposé par le Comité en novembre 2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre	**État des mesures recommandées**			
	de mesures recommandées	**Pleinement mise en oeuvre***	**En voie de mise en oeuvre**	**Peu ou pas de progrès**	**Ne sera pas mise en oeuvre**
Recommandation 1	1				1
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	2	2			
Recommandation 4	1	1			
Recommandation 5	1	1			
Recommandation 6	2	1		1	
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	1	1			
Total	**9**	**8**	**1**	**0**	**0**
%	**100**	**89**	**11**	**0**	**0**

* Certaines recommandations exigeaient du Ministère, de la SIERE ou de la CEO qu'ils fournissent des renseignements au Comité. Dans les cas où les renseignements demandés ont été fournis, nous avons considéré la recommandation comme « pleinement mise en oeuvre ».

Figure 2 : Recommandations du Comité et détails de l'état des mesures prises

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que le Ministère revoie le rôle de la CEO à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité et qu'il fasse part des résultats au Comité. **État : Ne sera pas mise en oeuvre.**	Le Ministère n'a pas passé en revue le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario à titre d'organisme de réglementation indépendant lorsque sont émises des directives ministérielles ayant un impact sur les tarifs d'électricité. La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* est entrée en vigueur le 1er juillet 2016 et a modifié le processus de planification énergétique en Ontario. En vertu de la nouvelle loi, le Ministère est responsable de l'élaboration et de la mise à jour des plans énergétiques à long terme pour l'Ontario, tandis que la CEO est chargée de préparer les plans de mise en oeuvre demandés par le Ministère. Bien que le nouveau processus de planification énergétique à long terme comporte pour la CEO un rôle de facilitation de la mise en oeuvre des objectifs du Plan énergétique à long terme, il ne permet pas à la CEO d'examiner et d'approuver les plans du Ministère en tant qu'organisme de réglementation indépendant.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2 Que le Ministère travaille en collaboration avec la CEO sur l'examen de son modèle de tarification FHC et qu'il présente les résultats obtenus au Comité permanent des comptes publics. **État : Des renseignements ont été fournis.**	La CEO a achevé son examen de la grille des tarifs d'électricité, y compris la tarification en fonction de l'heure de consommation (FHC) et, le 16 novembre 2015, elle a publié un rapport définissant un plan pluriannuel dans cinq domaines d'action. Les mesures prévues incluaient ce qui suit : 1. mettre à jour les objectifs de la tarification, notamment en accordant une plus grande importance à la réduction de la demande en période de pointe; 2. aider les consommateurs à mieux comprendre le programme de tarification FHC et à modifier leurs habitudes de consommation d'énergie en conséquence; 3. mener des projets pilotes de tarification afin d'établir une structure tarifaire optimale; 4. amener les entreprises qui consomment peu d'électricité à discuter de leurs préoccupations relatives à la tarification; 5. s'employer avec le gouvernement à réduire les obstacles réglementaires qui limitent la capacité de la CEO à modifier les périodes de tarification FHC et la répartition de l'ajustement global. La CEO a déjà intégré les nouveaux objectifs à son plan de tarification (mesure 1). Elle est en train de mettre en oeuvre les quatre autres mesures. Par exemple, la CEO a lancé une demande de propositions afin d'engager un consultant qui l'aidera à remanier son site Web de manière à aider les consommateurs à mieux gérer leur consommation d'énergie en fonction des signaux de prix (mesure 2). La CEO a également engagé un expert internationalement reconnu pour l'aider à mener des projets pilotes qui lui permettront d'évaluer les options de tarification FHC (mesure 3). La CEO estimait qu'il lui faudrait environ de trois à cinq ans pour mettre pleinement en oeuvre les cinq mesures.
Recommandation 3 Que la CEO présente les derniers résultats de son programme d'étude de consommation au Comité permanent des comptes publics, notamment ceux sur : • la sensibilisation des abonnés à la tarification FHC; • les effets de la tarification FHC sur la consommation des abonnés. **État : Des renseignements ont été fournis.**	La CEO a commandé une étude sur la sensibilisation des consommateurs aux tarifs FHC. Les principales constatations de l'étude, terminée en janvier 2015, étaient les suivantes : • les consommateurs sont modérément conscients de la tarification FHC; • les particuliers et les entreprises comprennent mal le réseau d'électricité de l'Ontario; • de nombreux consommateurs ne comprennent pas leurs factures d'électricité; • à part le nom des périodes de tarification FHC, les consommateurs connaissent peu de choses sur le système de tarification; • il est possible que même les consommateurs conscients des tarifs FHC ne comprennent pas le fonctionnement du système ni les comportements nécessaires pour réduire leurs factures d'électricité. La CEO a également commandé un examen afin de connaître la réaction des consommateurs à la tarification FHC en vigueur en Ontario. Les principales constatations du rapport de décembre 2014 incluaient ce qui suit : • les économies mensuelles perçues ou réelles découlant du changement des comportements de consommation pourraient ne pas être suffisantes pour encourager les consommateurs à modifier leurs habitudes de façon soutenue; • les comportements requis pour transférer la consommation des heures de pointe aux heures hors pointe sont perçus comme chronophages et trop complexes; • les comportements automatiques ou routiniers sont difficiles à changer. Il se peut que même les abonnés qui comprennent les tarifs FHC et qui ont l'intention de modifier leurs habitudes de consommation ne le fassent pas parce que cela est trop compliqué.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Que le Ministère travaille en collaboration avec la CEO pour trouver une façon d'améliorer la structure et la présentation de la facture d'électricité et qu'il présente les résultats au Comité permanent des comptes publics. **État : Des renseignements ont été fournis.**	La CEO a identifié certaines façons d'améliorer la structure et la présentation des factures des clients. D'ici octobre 2018, la CEO entend formuler des recommandations sur les façons de rendre les factures d'électricité plus faciles à comprendre. La CEO entend également effectuer diverses expériences et évaluer des mécanismes, c'est-à-dire : • renommer les périodes de tarification FHC; • remanier la présentation visuelle des périodes de tarification FHC; • modifier la présentation globale de la facture d'électricité; • fournir de meilleurs renseignements sur les différents appareils électroménagers, comme la quantité d'électricité consommée par l'appareil, le coût de cette électricité et comment gérer l'utilisation des appareils et les coûts associés en fonction des tarifs FHC. La CEO a une capacité limitée d'appliquer des changements aux factures d'électricité des petits consommateurs parce qu'ils sont régis par la réglementation de l'Ontario. La CEO entend utiliser les résultats des projets pilotes mentionnés précédemment pour élaborer des recommandations de changements aux factures d'électricité. La CEO a également engagé des discussions avec son nouveau groupe-témoin de consommateurs afin de recueillir ses commentaires sur les façons possibles de rendre les factures d'électricité plus faciles à comprendre.
Recommandation 5 Que la CEO présente les conclusions de son examen des plaintes des abonnés d'Hydro One au Comité permanent des comptes publics. **État : Des renseignements ont été fournis.**	La CEO a indiqué que la hausse du nombre de plaintes des consommateurs au sujet d'Hydro One était attribuable aux problèmes de facturation découlant du nouveau système d'information sur les clients d'Hydro One et de son réseau de compteurs. La CEO exigeait d'Hydro One qu'elle élabore des plans et prenne des mesures correctives pour régler les problèmes techniques liés à son système de facturation et au réseau de compteurs intelligents. Hydro One devait également répondre à toutes les plaintes dans un délai de 10 jours ouvrables au lieu de la période standard précédente de 21 jours. La CEO a donné pour instruction à Hydro One d'arrêter toutes les activités de collecte en cas de plainte touchant l'exactitude des factures, y compris les frais pour paiement tardif et les déconnexions, et de cesser de confier ces comptes à des agences de recouvrement. La CEO rencontre Hydro One toutes les deux semaines pour s'assurer que la société se conforme aux exigences susmentionnées. La CEO a indiqué que Hydro One avait repris ses activités de collecte habituelles au milieu de 2015.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 6 Que le Ministère présente au Comité permanent des comptes publics : • les résultats du dossier d'analyse sur les coûts, les avantages et les aspects de la mise en oeuvre pour faciliter l'accès aux données sur la consommation d'électricité; **État : Pleinement mise en oeuvre.** • les efforts déployés pour réduire le dédoublement des coûts de traitement des données des compteurs intelligents. **État : Peu ou pas de progrès.**	Le 15 octobre 2015, à la demande du Ministère, la SIERE (de concert avec l'Advanced Energy Center) a préparé une analyse de rentabilité pour un projet qui autoriserait l'accès aux données sur la consommation d'électricité afin d'aider le Ministère à prendre des décisions éclairées sur la politique énergétique, la planification des infrastructures et les programmes de conservation. Selon l'analyse de rentabilité, les avantages potentiels du nouveau projet de données l'emporteront sur les coûts potentiels. L'analyse de rentabilité incluait également un plan de mise en oeuvre qui soulignait plusieurs facteurs à prendre en considération, notamment les moyens à prendre pour protéger la confidentialité et assurer la sécurité des données sur les clients. Cependant, au moment du présent suivi, le Ministère avait suspendu la mise en oeuvre jusqu'à ce que la SIERE finisse de travailler sur le système de données provincial afin de recueillir d'autres renseignements, comme le code postal et les données sur le changement en matière d'occupation de façon non personnelle. Nous avons constaté que le Ministère avait fait peu de progrès dans la réduction du dédoublement des coûts de traitement des données des comptes intelligents. Plus précisément, le Ministère n'a pas pu nous assurer que les abonnés ne payaient pas les frais du dédoublement. Le Ministère a indiqué que la SIERE possède le pouvoir exclusif d'offrir des services de validation, d'estimation et d'édition des données des compteurs intelligents. Si les sociétés de distribution locales dédoublent les fonctions des centres de données provinciaux, ils vont à l'encontre de la réglementation gouvernementale. Nous avons remarqué qu'une grande société de distribution locale servant environ 700 000 clients équipés de compteurs intelligents (la même société que nous avions identifiée dans notre *Rapport annuel 2014*) ne transmettait pas de données au centre de données provincial, mais que ses clients payaient toujours les frais mensuels de 79 ¢ associés aux compteurs intelligents qui sont censés couvrir les coûts du traitement des données par le centre de données provincial. Cette société a obtenu l'autorisation de la CEO de s'intégrer complètement au centre de données provincial et a convenu de commencer à faire traiter ses factures FHC par le centre de données provincial d'ici septembre 2017, mais nous avons constaté que le montant recueilli auprès de ses abonnés pour le centre de données provincial que la société n'a pas encore commencé à utiliser totalisait 20,9 millions de dollars au milieu de 2016 (par rapport à 7,7 millions au moment de notre audit de 2014).
Recommandation 7 Que la SIERE remette au Comité permanent des comptes publics la liste des fonctions exclusives de la SIERE qui sont exécutées par le centre de données provincial. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	La SIERE a fourni la liste de fonctions demandée au Comité permanent des comptes publics. Selon le Règlement de l'Ontario 393/07, la SIERE a les pouvoirs suivants : • recueillir, gérer et stocker les données des compteurs; • exercer des activités de validation, d'estimation et de modification pour repérer les données manquantes ou inexactes des compteurs et les ajouter ou les corriger, selon le cas; • exploiter une ou plusieurs bases de données afin de faciliter la collecte, la gestion, le stockage et la récupération des données des compteurs; • préparer les données que les sociétés de distribution pourront utiliser pour envoyer des factures à leurs abonnés.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 8 Que la SIERE présente au Comité permanent des comptes publics les mesures prises pour renforcer la cybersécurité des données des compteurs intelligents (p. ex. crypter l'information) tant au centre de données provincial qu'aux entreprises de distribution locales. **État : Des renseignements ont été fournis.**	La SIERE et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario ont élaboré conjointement un cadre de sécurité et de protection de la vie privée pour le centre de données provincial. Ce cadre prévoit des mesures pour que seuls les utilisateurs des sociétés de distribution locales et leurs fournisseurs tiers autorisés puissent accéder aux données des compteurs intelligents. En novembre 2015, la SIERE a reçu son sixième audit favorable annuel consécutif. L'audit a été effectué par un cabinet indépendant de l'extérieur, qui a examiné les opérations, les processus et les procédures de gestion et de stockage des données des compteurs. L'audit a confirmé que des contrôles appropriés sont en place à la SIERE. Le rapport d'audit indiquait aussi les contrôles que les sociétés de distribution locales devraient mettre en place pour prévenir et détecter tout accès non autorisé aux données des compteurs intelligents. La SIERE a récemment pris les nouvelles mesures suivantes pour aider les sociétés de distribution locales à gérer l'accès de leurs utilisateurs au centre de données provincial : • les sociétés de distribution doivent répondre à une question de sécurité qu'elles ont créée au préalable lorsqu'elles demandent à la SIERE d'autoriser un nouvel utilisateur à accéder au centre de données provincial; • les sociétés de distribution doivent examiner les comptes de leurs utilisateurs chaque année et aviser la SIERE de tout changement requis en temps opportun; • La SIERE a offert deux webinaires afin d'informer les sociétés de distribution de leur responsabilité d'établir des contrôles de sécurité internes qui complètent ses propres contrôles. Bien qu'il y ait eu seulement 14 participants, les webinaires ont été enregistrés, et les sociétés de distribution locales peuvent y accéder à tout moment en passant par le centre d'information en ligne sécurisé de l'entité responsable des compteurs intelligents.

Chapitre 3
Section
3.08

Qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle

Suivi de la section 4.11 du *Rapport annuel 2014* par le Comité permanent des comptes publics

Le Comité a tenu des audiences publiques en avril 2015 sur notre suivi de 2014 de l'audit de la qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle que nous avions effectué en 2012. Le Comité a déposé à l'Assemblée législative en juin 2015 un rapport découlant de ces audiences. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l'adresse **www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/UniversityUndergraduateTeachingQuality_FR**.

Le Comité a formulé cinq recommandations et a demandé que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (maintenant le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle) ainsi que les trois universités que nous avons examinées dans notre audit et notre suivi, à savoir l'Université de Toronto, l'Institut universitaire de technologie de l'Ontario et l'Université Brock, lui soumettent leur réponse au début d'octobre 2015. Le Ministère a répondu officiellement au Comité le 1er octobre 2015 et son rapport comprenait les réponses des trois universités. Le Comité a soulevé plusieurs points similaires aux constatations de notre audit et de notre suivi. En février 2016, le Bureau de la vérificatrice générale a demandé au Ministère et aux trois universités de faire le point sur les mesures qu'ils ont prises pour donner suite aux recommandations du Comité.

L'état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

La **figure 2** fait état des recommandations, des détails de l'état qui s'appuient sur les universités, ainsi que de notre examen de l'information fournie.

Au moment de notre suivi, les deux tiers des mesures recommandées par le Comité étaient ou bien mises en oeuvre, ou bien en voie de l'être. Parmi les recommandations faites au Ministère, il y avait la recension d'outils efficaces afin de mesurer les résultats des diplômés universitaires en matière d'emploi et d'éducation, et de rendre publics les résultats d'emploi par programme et université. Les trois universités avaient offert aux professeurs à temps plein une rétroaction sur le rendement de leur enseignement. L'Université de Toronto et l'Institut universitaire de technologie de l'Ontario avaient fait des progrès dans la mise en oeuvre de 75 % des mesures recommandées, tandis que l'Université Brock avait progressé dans la mise en oeuvre de seulement 25 % de ces mesures.

Trois des mesures recommandées ne seront pas mises en oeuvre par les trois universités. L'Institut universitaire de technologie de l'Ontario ne mettra pas les résultats des évaluations de cours par les étudiants à la disposition des autres étudiants, parce qu'une telle pratique est interdite par les conventions collectives des professeurs. De plus,

l'Institut est d'avis que la publication de ces évaluations nuirait aux rapports avec les professeurs, sans pour autant rehausser la qualité de l'enseignement. L'Université Brock n'avait l'intention ni de mettre en oeuvre l'évaluation obligatoire de l'enseignement des professeurs à la leçon en raison du nombre restreint des professeurs à la leçon (moins de 14 %), ni d'examiner les répercussions des professeurs à la leçon sur l'enseignement parce que les évaluations de cours appartiennent aux professeurs.

Figure 1 : État des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport du Comité sur la qualité de l'enseignement universitaire de premier cycle

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1/3	1/3	1/3
Recommandation 2a	1			2/3	1/3
Recommandation 2b	1	1/3	1/3		1/3
Recommandation 3	1	1			
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	1	1			
Total	**6**	**2 1/3**	**1 2/3**	**1**	**1**
%	**100**	**39**	**27**	**17**	**17**

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 1 Que les universités continuent de prendre des mesures pour transmettre les résultats des évaluations aux étudiants pour les aider dans leurs choix de cours. **État : Université 1 – En voie de mise en oeuvre d'ici 2019-2020; Université 2 – Ne sera pas mise en oeuvre; Université 3 – Peu ou pas de progrès.**	**Université de Toronto** L'université a mis au point un nouveau système en ligne que la majorité des facultés utilisent pour communiquer les résultats des évaluations de leurs cours. L'université a indiqué que 84 % de l'ensemble des étudiants de premier cycle et des cycles supérieurs sont inscrits dans une faculté qui a mis en oeuvre le système et qu'ils peuvent donc consulter en ligne les évaluations des cours. L'un des campus de cette université continue d'afficher les résultats de l'évaluation de ses cours sur son site Web étudiant comme il le faisait auparavant avec un autre système d'évaluation des cours. L'échéancier prévu pour la mise en oeuvre dans l'ensemble des facultés est la fin de l'année universitaire 2019-2020. **Institut universitaire de technologie de l'Ontario** L'université a indiqué qu'elle ne mettrait pas en oeuvre cette recommandation, car près de 98 % des cours ont une évaluation positive, 40 % ne sont offerts qu'une fois par année et seulement 20 % des cours sont donnés par plus d'un professeur à la leçon. De plus, l'université estime que la publication des évaluations des cours faites par les étudiants nuirait aux relations avec le corps professoral tout en n'améliorant pas l'enseignement. De plus, il faudrait négocier avec les syndicats du corps professoral les changements concernant l'accès aux évaluations faites par les étudiants. **Université Brock** L'université n'est pas en mesure de fournir aux étudiants les résultats des évaluations faites par les étudiants parce que la convention collective en vigueur entre le corps professoral et l'université stipule que les évaluations des cours appartiennent aux professeurs. La convention collective expirera en juin 2017 et l'université a dit qu'elle envisagerait peut être alors de renégocier cette disposition.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2a Que les universités évaluent l'enseignement des professeurs à la leçon; et **État : Universités 1 et 2 – peu ou pas de progrès; Université 3 – ne sera pas mise en oeuvre.**	**Université de Toronto** La convention collective donne aux départements de l'université la possibilité d'évaluer l'enseignement des professeurs à la leçon une fois par session pour chaque cours en utilisant les méthodes que le doyen juge appropriées. Ces méthodes comprennent une visite en classe à la suite d'un avis préalable au professeur à la leçon. Autrement, seuls les professeurs à la leçon qui veulent obtenir une promotion sont soumis à une évaluation obligatoire de leur enseignement, laquelle comprend l'observation du professeur à l'oeuvre en classe par le comité des promotions. L'université n'était pas en mesure de fournir le nombre et le pourcentage de professeurs à la leçon dont l'enseignement a été évalué au cours de la dernière année parce que l'information à ce sujet était conservée dans divers départements, sans faire l'objet d'un suivi central. **Institut universitaire de technologie de l'Ontario** La convention collective comporte des dispositions permettant au doyen d'évaluer l'enseignement des professeurs à la leçon durant leur première session d'enseignement et périodiquement par la suite afin d'évaluer les méthodes d'enseignement, de s'assurer de la qualité de l'enseignement et de donner au professeur une rétroaction constructive. L'université n'était pas en mesure de fournir le nombre et le pourcentage de professeurs à la leçon dont l'enseignement est évalué, car elle ne recueille pas les données de ce genre. Elle a également indiqué que l'évaluation de l'enseignement des professeurs à la leçon est un processus géré par les doyens, qui ont le soin de décider du moment, de la nature et de la fréquence des évaluations. **Université Brock** L'université nous a informés qu'elle ne disposait d'aucun processus formel pour évaluer les professeurs à la leçon. Selon la convention collective, seuls les professeurs qui occupent un poste permanent ou conduisant à la permanence doivent se soumettre à une évaluation annuelle de leur enseignement. L'université nous a également informés qu'au moment d'évaluer les compétences d'un candidat à un poste de professeur à la leçon, elle considère que son rendement dans un poste antérieur à l'université était satisfaisant s'il n'existe aucune évaluation contraire par écrit ou si aucune évaluation du rendement n'a été effectuée. L'université n'était pas en mesure de fournir le nombre et le pourcentage de professeurs à la leçon dont l'enseignement est évalué, car ces données ne sont pas centralisées. L'université ne compte pas mettre en oeuvre l'évaluation obligatoire de l'enseignement des professeurs à la leçon ni de l'inclure dans les prochaines négociations avec le syndicat de son corps professoral. Elle soutient que la majorité de ses professeurs à la leçon sont soumis à une évaluation puisque sa convention collective limite à 14 % le pourcentage de cours pouvant être donnés par des professeurs qui n'occupent pas un poste permanent ou qui occupent une poste conduisant à la permanence. Nous croyons qu'il serait prudent de mettre en oeuvre la mesure recommandée.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 2b Étudient les répercussions des recours à leurs services sur la qualité de l'enseignement. **État : Université 1 – En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2016; Université 2 – Pleinement mise en oeuvre; Université 3 – Ne sera pas mise en oeuvre.**	**Université de Toronto** L'université a indiqué qu'elle estime qu'une meilleure analyse des données des évaluations des cours permettrait aux facultés et aux départements d'évaluer les répercussions de différents modes de prestation sur l'apprentissage des étudiants (notamment le recours aux services de professeurs à la leçon). Par conséquent, elle prévoit de renforcer sa capacité d'analyse actuelle au moyen de systèmes de gestion des données améliorés. L'université s'emploie à concevoir un ensemble d'outils de rapport adaptables pour favoriser le renforcement de l'analyse institutionnelle au niveau de la faculté, des départements, des programmes et des professeurs et améliorer les fonctions de rapport afin d'effectuer des évaluations éclairées de la qualité de l'enseignement et du développement curriculaire. L'accès au nouveau système sera accordé aux administrateurs principaux dans toutes les divisions universitaires et aux bureaux du soutien à l'administration et à l'enseignement engagés dans l'évaluation et le soutien du perfectionnement professionnel du personnel enseignant de l'université. **Institut universitaire de technologie de l'Ontario** L'université a indiqué que l'enseignement des professeurs à la leçon fait l'objet d'un rapport et est examiné par le doyen, qui compare les résultats regroupés pour l'ensemble de l'université et la faculté d'attache. Les données sont organisées en ordre chronologique et par sujet et le doyen évalue les changements qui se sont produits au fil du temps et cerne les problèmes potentiels nécessitant un suivi. L'université a dit que la majorité des cours ont obtenu une évaluation positive; en effet, seulement 2 % des cours offerts en 2015-2016 ont obtenu une évaluation négative. D'après l'université, certains programmes tels que l'éducation, les soins infirmiers et le commerce bénéficient d'un plus grand recours aux professeurs à la leçon puisque le contact avec des professionnels en exercice est une caractéristique clé de la méthodologie d'enseignement. Pour ces programmes, l'université a constaté que les professeurs à la leçon en 2014-2015 et 2015-2016 avaient obtenu constamment des notes élevées. L'université a dit également qu'elle n'a aucune preuve que les étudiants seraient moins satisfaits des professeurs à la leçon que des professeurs à temps plein. **Université Brock** L'université ne compte pas donner suite à cette partie de la recommandation. Elle a indiqué que bien qu'il soit possible d'évaluer les répercussions du recours aux services des professeurs à la leçon sur la qualité de l'enseignement en comparant les évaluations faites par les étudiants des cours donnés par les professeurs à la leçon avec celles des cours donnés par les professeurs titulaires à temps plein, les évaluations des cours donnés par les professeurs titulaires à temps plein leur appartiennent. Par conséquent, l'université n'a pas accès à ces évaluations.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 3 Que les universités offrent une rétroaction approfondie aux professeurs à temps plein concernant la qualité de leur enseignement et des incitatifs à l'amélioration, au besoin. **État : Les 3 universités – Pleinement mise en oeuvre.**	Le processus utilisé pour offrir une rétroaction approfondie aux professeurs à temps plein concernant la qualité de leur enseignement et des incitatifs à l'amélioration, au besoin, est en général identique dans les trois universités. Chacune exige que les professeurs à temps plein soumettent à leur doyen ou à leur président ou directeur un rapport d'activité annuel qui décrit leurs activités et leurs accomplissements durant l'année, appuyés par des données probantes comme les portefeuilles d'enseignement, les évaluations des cours par les étudiants, le développement curriculaire et toutes autres données probantes de l'efficacité de l'enseignement. Ensuite, le doyen ou le président ou directeur examine et évalue les renseignements soumis et donne une rétroaction aux professeurs. L'Université de Toronto et l'Institut universitaire de technologie de l'Ontario ont dit donner une rétroaction par écrit à tous les professeurs évalués tandis que l'Université Brock donne une rétroaction par écrit seulement aux professeurs dont la qualité de l'enseignement ne répond pas aux attentes de la convention collective. Dans le cas où des problèmes sont cernés, chaque université peut recommander des correctifs aux professeurs pour améliorer la qualité de leur enseignement. Le correctif est en général un renvoi à l'organe de soutien à l'enseignement de l'université (comme le centre de soutien et d'innovation en matière d'enseignement à l'Université de Toronto, le centre d'enseignement et d'apprentissage à l'Institut universitaire de technologie de l'Ontario et le centre de l'innovation pédagogique à l'Université Brock), lequel offre des services d'observation et de consultation sur les méthodes d'enseignement et des ateliers sur le développement curriculaire et la conception de cours. De plus, les doyens ou les présidents ou directeurs peuvent recommander aux professeurs des lectures, des ressources en ligne et leur faire part des pratiques exemplaires tirées de leur propre expérience. Ils peuvent également offrir le mentorat d'un professeur chevronné.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 4 Que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités trouve des outils efficaces pour mesurer le taux de placement et les autres résultats liés à l'éducation des diplômés d'universités ontariennes. **État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2017.**	Le Ministère a mené plusieurs initiatives pour améliorer l'évaluation des résultats des étudiants et a posé des gestes pour mettre davantage d'information à la disposition des étudiants pour leur permettre de prendre des décisions éclairées au sujet de leur éducation. Ces initiatives comprennent : **L'Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario** Depuis notre audit de 2012, le Ministère a élargi la collecte et la publication de données sur les résultats des étudiants au moyen de l'Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario. Dans le cadre de cette enquête, le Ministère publie les résultats provinciaux sur les salaires, les liens entre le domaine d'études et l'emploi, le taux d'emploi à temps plein par rapport au taux d'emploi à temps partiel et le niveau d'études exigé pour l'emploi. Le Ministère s'attend à lancer à l'automne 2017 une nouvelle enquête pilote pour les étudiants qui terminent des programmes de cycle supérieur comme les programmes de maîtrise et de doctorat. L'enquête recueillera de l'information sur des catégories de diplomation multiples et comprendra des questions concernant les taux d'emploi, la satisfaction à l'égard du programme d'études et de l'université, les emplois occupés et les salaires, les cheminements de carrière, l'expérience globale et les résultats de l'apprentissage. Le Ministère prévoit de publier les résultats de l'enquête pilote d'ici la fin de 2017. **Le Numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario** Le Ministère a indiqué qu'il continue de collaborer avec les établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario soutenus par des fonds publics pour mettre en oeuvre le Numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario (NISO); il s'agit d'un identificateur propre à chaque élève que le ministère de l'Éducation attribue depuis 2003 pour suivre les élèves depuis la maternelle jusqu'à la 12e année. En 2012, les établissements d'enseignement postsecondaires financés par l'État se sont mis à attribuer un NISO aux élèves qui n'en avaient pas à l'issue de la 12e année, comme les élèves de l'extérieur de la province. Les rapports récents sur l'effectif étudiant des universités comportent des NISO pour 99 % de l'effectif à temps plein et à temps partiel au premier cycle et aux cycles supérieurs. Le Ministère soutient maintenant le groupe de travail sur la consultation des données universitaires, lequel devrait dicter les orientations futures sur l'utilisation de ces renseignements pour mesurer le taux de placement et les autres résultats liés à l'éducation des diplômés universitaires.

Recommandations du Comité	État détaillé
Recommandation 5 Que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités regroupe les données sur les taux de placement des diplômés par programme et par université, et qu'il les publie, pour aider les étudiants à prendre des décisions éclairées. **État : Pleinement mise en oeuvre.**	**Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario** En février 2015, le Ministère a publié d'autres données sur le taux de placement des diplômés issues de l'Enquête auprès des diplômés des universités de l'Ontario réalisée au printemps 2014. Le Ministère a publié de nouveaux indicateurs accompagnés de résultats et d'autres renseignements qui n'étaient pas mis à la disposition du public auparavant. La publication des nouveaux indicateurs accompagnés de résultats comprenait : • les taux d'emploi à temps partiel et à temps plein par université; • les salaires pour les emplois à temps partiel et à temps plein; • la mesure dans laquelle le travail des diplômés est lié aux compétences acquises et aux domaines d'études (pour les emplois à temps partiel et à temps plein); • le pourcentage de diplômés en stages non rémunérés; • les emplois occupés par les diplômés d'après les codes de la Classification nationale des professions pour les résultats des diplômés. Les nouveaux renseignements publiés comprenaient : • une ventilation question par question des réponses à l'enquête; • les résultats des diplômés des programmes d'apprentissage coopératif et non coopératif en ce qui a trait à la situation de l'emploi, au taux d'emploi à temps plein et à temps partiel, aux salaires et à la mesure dans laquelle l'emploi est lié au domaine d'études. Par ailleurs, le site Web public pour consulter toutes les données des indicateurs de rendement clés des universités a changé d'adresse en avril 2015 pour **http://www.iaccess.gov.on.ca/OsapRatesWeb/enterapp/overview.xhtml?commonTask=YI** afin de simplifier les recherches et d'accroître l'accès aux renseignements affichés par le Ministère. Toutes les données sur l'emploi ont été recueillies six mois après l'obtention du diplôme. Au moment de notre suivi, les taux d'emploi les plus récents des diplômés se rapportaient aux diplômés de 2012, qui avaient été sondés en 2014-2015.